

---

## desarrollo productivo

# **E**l microcrédito como componente de una política de desarrollo local: el caso del Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), en la ciudad de Buenos Aires

Néstor Bercovich



Red de Reestructuración y Competitividad  
División de Desarrollo Productivo y Empresarial

Santiago de Chile, abril de 2004

Este documento fue preparado por Néstor Bercovich, consultor de la Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico de la División Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, bajo la coordinación de Giovanni Stumpo, Oficial de Asuntos Económicos de la División, en el marco del proyecto regional sobre “Movilización de los recursos locales mediante el microcrédito y la gestión de servicios urbanos”, financiado por el Gobierno de Italia y ejecutado por esta unidad.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1020-5179

ISSN electrónico 1680-8754

ISBN: 92-1-322506-7

LC/L.2103-P

N° de venta: S.04.II.G.41

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2004. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. Desarrollo económico local, políticas de apoyo a las micro y pequeñas empresas (mype) y microcrédito</b> ...	9
A. Microcrédito y desarrollo local: distintos enfoques posibles .....	11
B. Diferentes modalidades de implementación de programas de microcrédito .....	13
<b>II. Contexto</b> .....	15
A. La estructura socioeconómica y las micro y pequeñas empresas (mype) en la ciudad de Buenos Aires (CBA).....	16
B. Un panorama general de la oferta y demanda de microcrédito en Argentina y la ciudad de Buenos Aires (CBA).....	18
<b>III. Políticas de desarrollo local e instituciones públicas de apoyo a las micro y pequeñas empresas (mype) en la ciudad de Buenos Aires (CBA)</b> .....	25
A. Las políticas de desarrollo local adoptadas a partir del año 2000.....	25
B. La Dirección General de Microempresas (DGM).....	27
C. El Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM).....	30
<b>IV. El Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM) en acción</b> .....	35
A. Asistencia técnica.....	35
B. Capacitación.....	36
C. Microcréditos .....	37
D. Incentivo a prácticas asociativas .....	42

<b>V. Conclusiones: Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), microcrédito y desarrollo local</b> .....	45
A. El Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), como programa público de microcrédito .....	46
B. El Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), como centro integrado de servicios a las micro y pequeñas empresas (mype) .....	47
C. El Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), como programa de microcrédito empresarial .....	48
D. El Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), como centro de promoción e incubación de nuevos proyectos.....	49
E. Algunos desafíos identificados en el funcionamiento del Programa CAM.....	49
F. La originalidad del Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), como programa de microcrédito.....	50
<b>Bibliografía</b> .....	53
<b>Anexos</b> .....	55
Anexo 1 Encuesta a beneficiarios del Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM): cuestionario utilizado.....	57
Anexo 2 Encuesta a beneficiarios del Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM).....	58
Anexo 3 Datos de la primera asistencia técnica: período 2001/2003 (hasta febrero) .....	59
<b>Serie Desarrollo productivo: números publicados</b> .....	61

## Índice de cuadros

Cuadro 1 Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM): créditos otorgados, período 1998-2003 (junio).....	37
Cuadro 2 Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM): créditos otorgados según rubro, período 2001-2002.....	39

## Índice de gráficos

Gráfico 1 La inserción funcional de la Dirección General de Microempresas (DGM) .....	28
---	----

---

## Resumen

---

El apoyo a las pequeñas empresas es un aspecto central de las políticas de desarrollo económico local. Con información insuficiente e inadecuada, con obstáculos para el acceso al financiamiento, las barreras a la entrada de los potenciales emprendedores pueden frecuentemente ser insuperables, y por lo tanto insatisfactoria la tasa de nacimiento de nuevas empresas. Frente a esta situación podrían volverse muy eficaces las intervenciones públicas locales que mejoren el nivel y la calidad de la información, que faciliten la capacitación y el acceso al crédito.

El microcrédito pasa a ser un componente importante de las estrategias de desarrollo local. Sin embargo, no puede considerarse como una panacea para superar todos los obstáculos al desarrollo; debe estar asociado a políticas más amplias de apoyo.

El Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), es un programa del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (CBA), que incluye la concesión de microcréditos. La asistencia financiera es apenas un componente dentro de un menú más amplio de servicios (con un énfasis muy fuerte en asistencia técnica y capacitación), y presta un fuerte apoyo a nuevos emprendimientos.

Existen diferentes modalidades posibles de intervención pública local en microcrédito. Una intervención pública directa, como es el caso del CAM, puede funcionar satisfactoriamente y, más allá de los costos y riesgos a ella asociados, cuenta con las siguientes ventajas:

- favorece un alineamiento de los objetivos del programa con los objetivos más generales de las políticas de desarrollo local;

- permite la prestación de servicios no financieros masivos y consistentes, que pueden ser fundamentales para el éxito de los emprendimientos;
- favorece las sinergias con otros programas locales de apoyo a microempresas;
- permite apoyar el surgimiento de nuevas empresas (generalmente sujetas a mayor riesgo, y por lo tanto, excluidas de los programas tradicionales de microcrédito).

## Introducción

---

En Argentina como también en la mayoría de los países —incluidos los desarrollados—, las micro y pequeñas empresas (mype) enfrentan grandes obstáculos para acceder a financiamiento en condiciones competitivas, y ello es una gran restricción en su proceso de crecimiento (Yoguel y Moori-Koenig, 1999; Comisión Europea, 2001).

Existe por lo tanto amplio consenso en que cualquier estrategia de apoyo a las mype debe incluir iniciativas orientadas a superar el divorcio existente entre estas empresas y el sistema financiero (CEPAL, 2003). El microcrédito aparece, en ese contexto, como un instrumento particularmente apto para responder a esa situación, sobre todo atendiendo a la problemática del segmento microempresarial existente o en proceso de gestación.

El Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), es una agencia del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (CBA), que presta servicios financieros y no financieros a pequeñas empresas de esa ciudad. En este documento se presenta un estudio de su funcionamiento y dinámica operativa, intentando poner de relieve los aspectos de mayor interés desde el punto de vista de la implementación de políticas de desarrollo local.

No se trata, pues, de una auditoría o evaluación del CAM como institución de microcrédito. No se procede a un establecimiento de una base de referencia (o parámetro) que permita evaluar cuán cerca o alejado está el CAM de las mejores prácticas de microfinanzas. No ha sido ése el objetivo del trabajo y, además, es necesario partir del reconocimiento que no se está frente a un programa tradicional de microcrédito. En primer lugar, porque los servicios no financieros

ocupan un espacio muy importante dentro de la dinámica de la institución. Y en segundo lugar, por tratarse de un programa financiado y operado en forma directa por el poder público local, su lógica no es la misma que la de la mayoría de los programas de microcrédito existentes, que generalmente apuntan a ser autónomos y autosustentables, y por lo tanto se preocupan de su rentabilidad y se concentran por ello mismo en el financiamiento de proyectos ya existentes. Aquí la lógica es la de una inversión pública en un servicio gubernamental de apoyo a las mype, generador de bienes públicos y externalidades positivas que tienden a beneficiar a un segmento considerado clave para el desarrollo del territorio.

En este trabajo se intenta captar la originalidad de este centro integrado de servicios y sus potencialidades como instrumento de una política de desarrollo local. Por lo tanto, al abordar el análisis de su desempeño, no se adoptan los modelos e indicadores financieros tradicionalmente usados en los estudios sobre microcrédito, sino que se presta atención básicamente a la contribución que hace la institución al logro de objetivos de desarrollo local, en términos de bienestar y generación de bienes públicos. Ello no significa que se deban soslayar las tensiones que efectivamente pueden existir entre racionalidad financiera y objetivos de promoción de desarrollo, sobre todo a la hora de considerar la viabilidad y sustentabilidad de las políticas.

El CAM es analizado aquí, entonces, como una de las modalidades posibles que pueden seguir las políticas de desarrollo de gobiernos locales interesados en activar programas de microcrédito en sus territorios.

En el primer capítulo se realiza una revisión conceptual y se explican los motivos que han hecho emerger con fuerza, contemporáneamente, los temas de desarrollo local y microcrédito, y las vinculaciones entre este instrumento y aquel objetivo de política. A continuación se plantea el contexto socioeconómico e institucional en el que actúa el CAM, incluyendo un somero panorama de la oferta de programas de microcrédito en Argentina y particularmente, en Buenos Aires.

A partir del tercer capítulo se comienza a analizar al CAM; se presenta su institucionalidad y se describen sus servicios; se analiza su funcionamiento y desempeño, y finalmente, en el último capítulo, se plantea una discusión general sobre el rol, las potencialidades y limitaciones del CAM dentro de la estrategia de desarrollo local del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires (CBA).

## **I. Desarrollo económico local, políticas de apoyo a las micro y pequeñas empresas (mype) y microcrédito**

---

La globalización, paradójicamente, ha contribuido a dar un mayor énfasis al desarrollo económico local. Ello se debe, por un lado, a que los mercados nacionales y regionales se van haciendo más accesibles a los competidores extranjeros, con lo cual aumenta la presión competitiva sobre los productores locales. Éstos precisan entonces desplegar nuevas estrategias competitivas y apoyarse en el entorno local, donde tiende a ser clave la disponibilidad de proveedores de bienes y servicios y la existencia de instituciones de soporte.

Por otro lado, la globalización genera una nueva competencia, la de los “sistemas territoriales” (Poma, 2000), ya que para muchas industrias aumenta enormemente el abanico de localizaciones viables y, por ende, se acelera la movilidad geográfica de las empresas (principalmente de las grandes). En ese redespliegue productivo, las decisiones de localización dependen tanto de la proximidad a los mercados y/o materias primas como de las ventajas competitivas que las regiones puedan ofrecer en términos de ambientes propicios para el desarrollo de los negocios.

El desarrollo económico local busca, en primer lugar, favorecer la creación de empleos y la generación de ingresos en el territorio (de una ciudad, de una municipalidad), a través de la creación de un ambiente favorable a los negocios, la promoción de la competitividad de las empresas y la creación de oportunidades para nuevos negocios, ya sea de proyectos externos o locales.

La idea es que, al crear ventajas y condiciones competitivas en el territorio, se favorece la continuidad y/o el inicio de proyectos que de otra manera dejarían de existir o nunca se realizarían, o simplemente se localizarían en otros territorios (sobre todo, en el caso de inversiones de cierta significación).

En comparación con las políticas nacionales, las tendencias al desarrollo económico local generalmente aparecen menos fragmentadas. Sucede que, a nivel nacional, hay necesariamente una importante división del trabajo en la administración pública, puesto que de otra forma no sería posible gobernar un sistema tan complejo como una nación. El territorio es un sistema mucho menos complejo que un Estado. Por lo tanto, a nivel local es posible plantearse enfoques más sistémicos, que integren distintos elementos como el desarrollo de capacitación con el apoyo a las pyme, el desarrollo tecnológico con la investigación y desarrollo (IyD), el desarrollo de proveedores con la construcción de alianzas estratégicas, la promoción del empleo con las mejoras de infraestructura, etc.

Es un hecho aceptado que en el mundo real los mercados no se comportan de acuerdo con los supuestos ideales de los modelos neoclásicos simples. No hay mercados perfectos y las fallas de mercado son generalizadas. Por otro lado, es cierto que al formular intervenciones públicas destinadas a responder a dichas fallas, muchas veces se generan distorsiones y costos de transacción adicionales. Sin embargo, a nivel local las fallas de mercado —muchas veces específicas a cada territorio— pueden ser remediadas con bajos costos relativos, minimizando las fallas de las intervenciones y las distorsiones que puedan generarse.

Por ejemplo, una falla de mercado importante es la información asimétrica. Puede que haya muchas empresas ofreciendo todo tipo de bienes y servicios, pero la mayoría de las veces la única forma de buscar información y acceder a ellos es a través de sistemas tradicionales y relativamente ineficientes (páginas amarillas, etc.). Los oferentes tienen buena información sobre sus productos y servicios, pero los clientes potenciales tienen poca información confiable y relevante; evaluar en forma sistemática la calidad y el precio de todos los oferentes disponibles es un ejercicio costoso y desgastante.

En esas condiciones, las empresas frecuentemente se acomodan a mantener sus proveedores tradicionales, creando ineficiencias y barreras a la entrada para nuevos oferentes. Esta situación es particularmente común en grandes concentraciones urbanas. Una forma simple de atacar este problema es la organización de ferias locales donde puedan encontrarse clientes y proveedores. Este tipo de proyecto puede ser ejecutado por una empresa privada especializada, pero frecuentemente la rentabilidad de esa actividad no es evidente. Entonces puede surgir la necesidad que esas iniciativas de interés público sean llevadas adelante por gobiernos o agencias locales, como viene siendo el caso en la CBA durante la actual administración.

Una lógica similar puede aplicarse al desarrollo del espíritu empresarial (*entrepreneurship*) y al apoyo de nuevos negocios. Con información insuficiente o inadecuada y con restricciones de acceso a financiamiento de riesgo, las barreras a la entrada para potenciales empresas pueden frecuentemente aparecer como insuperables, con lo cual la tasa de creación de las empresas puede ser afectada. Frente a ello, pueden justificarse perfectamente las intervenciones locales que apunten a mejorar el nivel y la calidad de la información, a facilitar el financiamiento de los nuevos negocios y a tender los “puentes” adecuados no solamente a través de ferias sino también de diversos eventos y mecanismos.

El apoyo a las pyme es una parte importante de las políticas de desarrollo económico local. Estos agentes enfrentan típicamente restricciones de acceso a financiamiento, información y escala. Las políticas locales pueden favorecer la asociatividad para ganar escala y acelerar procesos de aprendizaje, así como desarrollar una serie de servicios financieros y no financieros específicos de apoyo a las pyme, favoreciendo los procesos de innovación, internacionalización, etc.

En particular, la promoción de microempresas es un desafío clave a nivel local. Obviamente, muchos de los factores que facilitan o entorpecen el desarrollo de los pequeños negocios se vinculan con temas nacionales, como ser los aspectos tributarios. Pero el nivel local es particularmente adecuado para la promoción de las microempresas, por la dificultad natural que tienen las políticas nacionales para contemplar y alcanzar ese universo tan atomizado y heterogéneo.

Vale la pena, por otro lado, destacar la gran expansión y relevancia de la microempresa —a nivel mundial— durante los años noventa. Las transformaciones tecnológicas y organizacionales —automatización flexible, microelectrónica, valorización de la calidad y de la innovación...— han afectado las modalidades de gestión y producción empresarial. Se han introducido innovaciones en torno de óptimos de producción y competitividad, que han permitido el desarrollo de nuevos sectores y actividades económicas, así como el declive de otras.

En ese contexto, la valorización de la *mype* se relaciona no apenas como respuesta viable para los problemas de empleo o de combate a la pobreza, sino también desde la perspectiva de las potencialidades productivas del segmento, por su capacidad de adaptación flexible a los cambios macroeconómicos y tecnológicos.

## **A. Microcrédito y desarrollo local: distintos enfoques posibles**

Las fallas en los mercados de crédito bloquean el acceso de amplios segmentos empresariales y de la población al financiamiento de proyectos que, en muchos casos, podrían llegar a ser exitosos. El amplio reconocimiento de ese problema ha dado lugar al ensayo de distintas iniciativas de microcrédito en todo el mundo. Ese fenómeno se apoya, además, en un creciente reconocimiento de las limitaciones de algunos instrumentos públicos tradicionales de lucha contra la pobreza y promoción del empleo. En ese sentido, el fomento del microcrédito aparece como una política pública comparativamente más eficiente y menos costosa para generar empleos.

Los programas de microcrédito buscan, entre sus objetivos principales, beneficiar a individuos y empresas involucradas en proyectos productivos pero sin posibilidades de acceso a las instituciones financieras tradicionales. Dichos programas se proponen simplificar los procesos de préstamo y reducir los requisitos tradicionales, trabajando directamente con las comunidades, realizando inspecciones locales y ofreciendo una rápida aprobación de los créditos. El sistema puede utilizar tanto préstamos individuales como préstamos solidarios, los cuales buscan asegurar el reembolso a partir de incentivos morales y solidarios.

La gran difusión que ha adquirido el microcrédito se basa en el éxito de algunas experiencias internacionales (como el Grameen Bank de Bangladesh, o el Banco Solidario S.A. (BancoSol) de Bolivia), las cuales han conseguido sobrevivir y expandirse sobre la base de ciertos factores claves: conocimiento del mercado; reducción de los costos de gestión, y alta tasa de reembolso de los créditos basándose en incentivos solidarios. Esas experiencias han servido además a establecer y diseminar determinados principios y tecnologías con que tienden a operar actualmente las distintas iniciativas de microcrédito a nivel mundial y, particularmente, en los países menos avanzados.

Dichos programas pueden atender una amplia gama de necesidades económicas: nuevos emprendimientos de sectores marginales; asimismo de sectores medios (recién graduados, empresarios, etc.); necesidades de financiamiento de microempresarios pobres o de pequeñas empresas ya existentes—del circuito formal y/o informal—, proyectos sociales o comunitarios, cooperativas, etc.

Los programas de microcrédito pueden tener como objetivo principal aliviar la pobreza, beneficiando sobre todo a un gran universo de individuos “vulnerables” o directamente excluidos del sistema (desocupados, refugiados, marginales...), buscando movilizar ahorros y desarrollar las

capacidades de las comunidades locales, creando trabajo y mejores condiciones de vida para las familias. En ese nivel, el microcrédito apunta a satisfacer las más básicas necesidades de los individuos, en forma rápida y a partir de recursos muy limitados.

Pero por otro lado, las instituciones de microcrédito pueden apuntar a apoyar a pequeños empresarios —nuevos o ya existentes—, excluidos del sistema financiero tradicional, que quieren mejorar su actividad empresarial y/o artesanal o poner en marcha una nueva actividad.

Es verdad que las microfinanzas han surgido como un instrumento de combate a la pobreza, pero luego también se han ido desarrollando distintos esquemas de microcrédito que favorecen a sectores poblacionales no incluidos en los parámetros de la pobreza, y que responden más bien a la dificultad de acceso al financiamiento bancario por parte de las mype.

En ese sentido, toda intervención pública en microcrédito debe comenzar por definir claramente las necesidades locales de servicios financieros, y sobre todo, aquellas no atendidas por servicios ya existentes. Y por otro lado es necesario definir el foco de la intervención pública, que puede estar dirigida a la promoción de proyectos competitivos, integrados en redes, etc., y/o a sostener microempresas tendientes al alivio de la pobreza.

Asimismo, es preciso definir qué tipo de racionalidad debe guiar los programas de microcrédito. Muchas intervenciones —y particularmente los llevados adelante por el sector privado— buscan afanosamente ceñirse a criterios de viabilidad financiera y se trazan como objetivo la autosustentabilidad. Se rechaza la idea de subsidio y se parte del criterio que todo recurso prestado debe retornar debidamente actualizado y además cubrir los costos de la operación de crédito. Ello impone restricciones en cuanto a la capacidad de acompañamiento técnico de los proyectos y sobre todo implica operar con tasas de interés relativamente altas. Es decir, la adopción de una racionalidad puramente técnica y financiera entra de hecho en conflicto con la función social de los programas de microcrédito. Esto es particularmente importante tratándose de intervenciones públicas que persiguen fines sociales y de fomento, pero puede afirmarse que en todos los programas de microcrédito existe una tensión más o menos intensa entre racionalidad financiera y racionalidad social. A ese conflicto se responde en cada caso con distintos instrumentos y modalidades de operación, y esa resolución “institucional” particular marca la especificidad de cada programa.

En ese sentido, las instituciones de microcrédito pueden clasificarse entre aquellas que buscan prioritariamente un objetivo social y/o de fomento económico —y que normalmente no son autosustentables—, y aquellas que priorizan su autosustentabilidad —sin que necesariamente lo logren— y están por lo tanto volcadas exclusivamente a servicios financieros rentables y a empresas ya existentes.

Es evidente que —y sobre todo en los casos que clasifican en la primera categoría antes descrita—, el microcrédito puede jugar un rol importante en el desarrollo local y de hecho se ha convertido en los últimos años en uno de los instrumentos más frecuentemente incorporados por las políticas de promoción del desarrollo. Por un lado, contribuye a reducir la exclusión social en el territorio, permitiendo que sectores marginales generen actividades económicas y autoempleo. Por otro lado, favorece la creación de puestos de trabajo en pequeñas empresas locales, así como la propia supervivencia de dichas empresas (y empleos), en la medida que los proyectos financiados sean sometidos a consistentes evaluaciones de viabilidad y rentabilidad, y acompañamiento técnico.

Al financiar la creación y/o desarrollo de pequeñas empresas locales, que generalmente producen bienes y servicios para el mercado local, el microcrédito también tiende a fortalecer el entramado productivo y de servicios del propio territorio. Ello puede mejorar no solamente el empleo sino también el grado de integración y sofisticación del tejido productivo local, generando externalidades positivas. Este efecto puede ser aún más significativo cuando los servicios financieros son acompañados de capacitación y asistencia técnica, lo que permite elevar el nivel

general de eficiencia y cultura técnica con que operan las empresas locales. Finalmente, el microcrédito puede incentivar la inversión en áreas con necesidades insatisfechas pero que no tienen acceso al financiamiento tradicional y que tampoco están cubiertas por el sector público, como por ejemplo la prestación de ciertos servicios sociales (capacitación, guarderías infantiles, recolección selectiva de residuos, bibliotecas...), donde actúan empresas sociales o cooperativas.

De todos modos, el microcrédito no puede ser visto como una panacea para los problemas de pobreza y desarrollo, como parecían pretender ciertos enfoques dominantes durante los años noventa. Es evidente que las contribuciones del microcrédito pueden llegar a ser importantes en esa dirección, pero siempre que esas iniciativas estén insertas dentro de acciones y estrategias más abarcadoras de desarrollo económico y social. Por sí mismo, el acceso al crédito de los pequeños empresarios y la población pobre no resuelve los problemas educativos, sanitarios, de infraestructura, etc., que esos y otros segmentos de la población enfrentan. Tampoco el microcrédito puede crear oportunidades productivas o comerciales donde no las hay, convertir en empresarios a personas que no han adquirido las competencias ni tienen los incentivos como para ello, o contribuir a la innovación y a la difusión de tecnología en ausencia de sistemas de innovación que funcionen.

Por ello, el microcrédito no puede ser considerado un instrumento que *per-se* pueda superar los bloqueos al crecimiento económico ni los mecanismos de ampliación y reproducción de exclusión social. Solamente en el marco de la implementación de estrategias más amplias y sistémicas de desarrollo económico el microcrédito puede cumplir efectivamente un papel positivo.

## **B. Diferentes modalidades de implementación de programas de microcrédito**

Después de lo que la literatura internacional considera generalmente como un fracaso de los programas públicos de microcrédito intentados en los años 1970 y 1980 (Comisión Europea, 2001; Grupo Sophia, 2003), actualmente la mayoría de las instituciones de microfinanzas (IMF) son privadas, aunque muchas veces financiadas en gran medida por fondos públicos: cooperativas de crédito; las organizaciones no gubernamentales (ONG); bancos comerciales; instituciones sin fines de lucro; instituciones especializadas en microfinanzas; etc. Es decir, en años recientes las políticas públicas se han ido orientando a reservar al Estado —en éste como en otros campos de actividad— la actuación en un “segundo escalón”, fomentando a través de medidas reguladoras y financiamiento la actuación de instituciones intermediarias “de primer piso”, mixtas o privadas, supuestamente más especializadas, flexibles y sensibles a las demandas del mercado, y que en principio apuntan a ser autosustentables.

La experiencia desarrollada en Bangladesh por la Fundación Grameen (masificación del microcrédito en una población extremadamente pobre, con bajísima morosidad) y la aparición del libro de Yunus (1998), sin duda contribuyó decisivamente a popularizar el tema del microcrédito a nivel mundial, darle status de “piedra de toque” en las políticas de combate a la pobreza y desarrollar una tecnología estándar para la operación de programas privados de microcrédito.

En la amplia bibliografía internacional disponible, se señalan con frecuencia los problemas y riesgos involucrados en los programas de microcrédito ejecutados directamente por el sector público. Básicamente se llama la atención sobre varios problemas que suelen revelar los programas públicos que trabajan en forma directa:

- alta morosidad y falta de pago, debido a la falta de incentivos (de ambas partes) para asegurar la devolución del crédito;
- altos costos operativos;

- dificultad para alcanzar al universo-objetivo, debido a la propia naturaleza no específica de muchos de esos programas, al ofrecer tasas de interés subsidiadas y/o a su dificultad para comprender las necesidades del mercado e implementar las formas más eficientes de apoyo;
- lentitud en la aprobación de los créditos y uso de una buena parte del presupuesto en asegurar una sana administración de los recursos presupuestarios: al manejar recursos públicos, su administración exige controles diversos y rigurosos;
- dificultad para asegurar la continuidad de los programas, al estar sujetos a los cambios periódicos en las conducciones políticas y/o a eventuales crisis fiscales, y
- interferencias políticas sin racionalidad económica o social.

Sin embargo, la prestación del servicio de microcrédito en forma directa por parte del sector público (considerado así como inversión pública y sin buscar su autosustentabilidad) puede presentar por otro lado importantes ventajas. Básicamente, pueden mencionarse las siguientes:

- sorteando la intermediación se evita la interferencia de intereses particulares —económicos o político—, que pueden no estar asociados al interés público;
- posibilidad de un alto grado de control y adhesión de los objetivos del programa de microcrédito a la estrategia general de desarrollo local;
- explotar las sinergias posibles entre distintos programas públicos;
- posibilidad de ofrecer tasas de interés bajas o nulas, lo cual significa un fuerte incentivo al desarrollo de pequeños negocios y, sobre todo, de nuevos proyectos; sobre todo en coyunturas de alta volatilidad macroeconómica como la que viene atravesando Argentina, y
- posibilidad de ofrecer servicios complementarios de capacitación y asistencia técnica, fundamentales para ayudar a un buen desempeño de las microempresas.

Es importante distinguir entre los programas de microcrédito orientados a nuevos proyectos y los que se dirigen a apoyar a empresas ya existentes. En el financiamiento de nuevos proyectos productivos, por la incertidumbre y los mayores riesgos involucrados, es donde se verifican las mayores fallas de mercado y por lo tanto donde se admite normalmente un mayor grado de intervención pública, incluso a través de subsidios entregados en forma directa. Los programas de asistencia financiera a microempresas ya existentes tienden a ser asumidos por iniciativas privadas o mixtas, aunque el financiamiento público continúa siendo crucial, ya que se admite que la mayoría de ellos no alcanza a ser autosustentable, al menos durante un largo período de tiempo.

Aquí se pretende subrayar la importancia y potencialidad que pueden tener los programas públicos de microcrédito asociados a políticas de desarrollo económico local. Sobre todo en el contexto social y económico contemporáneo de Argentina y, particularmente, de la CBA.

Ello no implica ignorar las restricciones que presenta un tal enfoque ni desdeñar la utilidad de otros programas de microcrédito que de hecho se implementan en ese país y esa ciudad. En realidad, se cree que no hay un modelo ideal y único a seguir. Cada realidad puede exigir instituciones diferentes e incluso la combinación de distintos programas. Lo importante es reconocer las lecciones que pueden extraerse de cada experiencia.

## II. Contexto

---

En Argentina, la década de 1990 estuvo marcada por fuertes transformaciones estructurales —apertura de la economía con régimen de cambio fijo, desregulación y privatizaciones—, que impactaron negativamente en su estructura productiva, la distribución del ingreso y el mercado de trabajo. Ese cuadro se agudizó dramáticamente con la crisis del año 2001.

A lo largo de este proceso, muchas empresas desaparecieron o quedaron sumamente debilitadas. Y la mayoría de las pyme que lograron sobrevivir lo hicieron en un contexto francamente desfavorable, tanto desde el punto de vista de las condiciones del mercado como del entorno político-institucional de apoyo.

Ello trajo como resultado enormes pérdidas de fuentes de trabajo, capacidades empresariales y elencos técnicos. El tejido productivo pyme sobreviviente se caracteriza en su mayor parte por una gran precariedad técnica, baja productividad, escaso grado de internacionalización, asilamiento, etc. Asimismo, si por un lado se asiste a un elevado índice de mortalidad de empresas, las pyme, por otro lado se ha visto afectada la tasa de creación de nuevas empresas (Kantis, 2003).

Por otro lado, estas transformaciones generaron un incremento en la pauperización y la exclusión de amplios sectores del mercado de trabajo, lo que se agravó por los cambios tecnológicos y organizacionales —operados a nivel mundial— que incidieron de manera negativa en el nivel de empleo.

La tasa de desempleo en áreas urbanas aumentó estrepitosamente: prácticamente se duplicó entre 1990-2000, y el subempleo también experimentó un crecimiento sostenido, dando como resultado que en la actualidad, más de 30% de la población económicamente activa tenga problemas de empleo.

Se produce además la virtual desaparición del mercado institucionalizado de crédito, situación que sólo parece comenzar a revertirse a partir del año 2003. Ya en el año 2001 el crédito privado se contrajo un 17%, para caer un 37% durante 2002. Ello agudizó todavía más las restricciones históricas de acceso al financiamiento de las pyme, en un país donde el 64% de la población no está bancarizada (FONCAP, 2003).

## **A. La estructura socioeconómica y las micro y pequeñas empresas (mype) en la ciudad de Buenos Aires (CBA)**

La CBA es un gran conglomerado urbano de casi tres millones de habitantes, que aporta aproximadamente la cuarta parte del PIB nacional y tiene un producto *per cápita* que ascendía en el año 2000 a más de 22 mil pesos<sup>1</sup> (aproximadamente 7.000 dólares, a precios del 2002). El 72% de su fuerza de trabajo posee un nivel de instrucción medio o alto.

Posee una estructura productiva y de servicios diversificada, con creciente predominio de estos últimos. En el año 2000, el valor agregado aportado por el sector financiero alcanzaba a representar el 20% del producto total de la ciudad, y casi el 17% correspondía a las “actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler” (incluyendo servicios informáticos y empresariales). La participación del comercio fue del 12,6% y la de las actividades de “transporte y comunicaciones” del 9,5%, mientras que la industria manufacturera apenas alcanzó a representar el 11,5% del producto (López, 2002). Pese a todo, las actividades manufactureras mantienen cierta relevancia, particularmente en sectores como química, gráfica y editorial, alimenticio y textil-confecciones.

De acuerdo con datos del Censo Económico del año 1994, la CBA, contaba con 163.104 unidades productivas, de las cuales el 51,4% pertenecían al sector servicios, el 39,3% al comercial y apenas el 9,3% al industrial. Los establecimientos que concentran hasta cinco ocupados representan en dichos sectores de actividad, respectivamente, el 91,4%, el 89,8% y el 66,1%. Y si se consideran los establecimientos hasta 10 ocupados, los porcentajes se elevan a 96,2%, 94,3% y 80,1%. En total, los establecimientos hasta cinco ocupados eran 144 mil, y hasta 10 ocupados llegaban a 153 mil, totalizando 93,7% del total de unidades censadas. Es decir, hay una fuerte preponderancia de las mype entre las empresas de la CBA (Hecker, 2003).

Este segmento empresarial también tiene una importante participación en la generación de empleo. Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) (2001), sobre un total de 2.039.783 ocupados relevados ese año, el 53% se desempeñaba en establecimientos de hasta 15 ocupados.

Es importante destacar que, además de su peso indudable en el empleo y en la estructura productiva de la CBA, existen en la ciudad condiciones particularmente aptas para el crecimiento y desarrollo de este segmento empresarial: el ingreso *per cápita* relativamente alto en comparación con el promedio nacional, genera mercados de consumo con un importante poder adquisitivo. Inclusive, el nivel educativo relativamente elevado de la población, crea buenas condiciones para el desarrollo de un gran número de empresas de servicios relativamente sofisticados e intensivos en conocimiento.

---

<sup>1</sup> Este valor era equivalente a 22.000 dólares hasta 2001. En cambio a partir de 2002, como consecuencia de la devaluación del peso, corresponde a aproximadamente 7.000 dólares.

La evolución económica nacional durante los años noventa —caracterizada entre otras cosas por una expansión muy fuerte de los servicios— resultó parcialmente favorable para la CBA, en la medida que su perfil productivo es precisamente intensivo en la provisión de servicios. De ahí que durante ese período el producto bruto de la CBA haya crecido más que el promedio nacional. En relación con la estructura productiva, se intensificó la terciarización y el proceso de desindustrialización de la ciudad.

Al igual que lo observado a escala nacional, el crecimiento del producto bruto registrado en la CBA durante los años noventa no se tradujo en un mejoramiento cuantitativo y cualitativo de la situación sociolaboral sino que, por el contrario, crecieron las tasas de desempleo y subempleo y la distribución del ingreso se hizo más inequitativa, redundando en una extensión de los niveles de pobreza y precarización laboral (López, 2002).

Ante esta realidad de escaso dinamismo del empleo, agudizada a partir del año 2001, muchos afectados se orientaron hacia estrategias de autoempleo, a través de la creación de microempresas en actividades comerciales (kioscos, despensas, mercados...), industriales (confección de ropa, elaboración de alimentos, artesanías...) y de servicios (talleres mecánicos, servicio de *remis*, locutorios telefónicos y de Internet...).

Paralelamente, y aunque no se disponen de estadísticas sobre natalidad y mortalidad de empresas en la CBA, existe consenso acerca de la debilidad del proceso de regeneración de la base empresarial. Ello parece resultar no solamente del rápido ritmo de extinción de empresas al calor de la crisis de los últimos años, sino también y precisamente del hecho que gran parte de los nuevos proyectos están más orientados a la supervivencia que a estrategias empresariales positivas orientadas a explotar reales oportunidades de mercado.

Pese a todo, un reciente estudio de la Universidad Nacional de General Sarmiento (Kantis, Ventura y Gatto, 2002), aporta evidencia sobre la existencia en Argentina de una nueva generación de empresarios y empresas jóvenes creadas durante los años noventa, muchos de ellos en la CBA, que han revelado un importante dinamismo y que podría ser la base de una significativa renovación de la base *mype* en Argentina. Entre otros aspectos de interés, se destaca que más de un tercio desarrolla negocios en sectores vinculados a las tecnologías de la información y la comunicación, y también alrededor de un tercio exporta.

Es interesante observar que aún en los casos identificados durante el mencionado estudio, referidos a proyectos empresariales que lograron emerger y consolidarse, las restricciones de acceso a financiamiento afectaron fuertemente las condiciones en que tuvieron que comenzar a operar. Ello significa que la no disponibilidad de financiamiento no solamente impidió que muchos proyectos potencialmente interesantes llegaran a existir, sino que también esa situación ha condicionado el desempeño competitivo de los que a pesar de todo lograron sortear esa valla.

Con el derrumbe del régimen de convertibilidad, a partir del año 2002 cambia drásticamente el cuadro macroeconómico y las propias bases sobre las cuales se asentó el crecimiento económico en Argentina y en la CBA durante los años noventa. Por un lado se produce un brusco agravamiento de la situación social y el desempleo, a partir del quiebre generalizado de empresas y el colapso de actividades claves para el movimiento económico de la ciudad —como el sistema financiero—. Por otro, la alteración de los precios relativos que trajo aparejada la devaluación tiende a generar nuevos incentivos para actividades industriales —sustitutivas de importaciones— y de servicios —como el turismo— que habían sido penalizadas en la etapa precedente.

## **B. Un panorama general de la oferta y demanda de microcrédito en Argentina y la Ciudad de Buenos Aires (CBA)<sup>2</sup>**

El microcrédito surge en Argentina en la década de 1980 cuando algunas ONG comenzaron a trabajar con pequeños productores rurales, en el marco del Programa de Pequeños Proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), proporcionándoles crédito, capacitación y asistencia técnica. A fines de esta misma década (1989), también el Banco Provincia inició una experiencia de microcrédito urbano que funcionó hasta 1992.

A principios de la década de 1990 surge una nueva generación de instituciones de microcrédito (Fundación Emprender, Fundación Banco Mundial de la Mujer, Cáritas Quilmes) para profundizar el trabajo iniciado con las microempresas urbanas. Las mismas contaban por una parte con el apoyo, al menos a nivel metodológico, de organizaciones internacionales con experiencia en el tema (Acción Internacional, Banco Mundial de la Mujer) y por otra parte con fuerte financiamiento.

En el año 1996 se integra a estas actividades el Estado Nacional con el Programa de Promoción del Desarrollo Local (PPDL) de la Secretaría de Desarrollo Social. Desde entonces, el Estado ha adoptado una estrategia de descentralización que se manifiesta a través de dos líneas de trabajo: una que apoya a instituciones que otorgan créditos a microempresas (Fondo Fiduciario de Capital Social (FONCAP)) y otra que opera a través de los municipios (PPDL, su continuador REDES, y el Programa de Desarrollo Local (PRODEL) de la Provincia de Buenos Aires).

Hacia fines de la década de 1990, con la aparición del famoso libro de Yunus (1998), el tema del microcrédito adquirió popularidad en el país y se iniciaron una cantidad de pequeñas iniciativas privadas inspiradas en aquella experiencia (por ejemplo: Fundación Grameen, 2000) dirigidas en esta oportunidad, por primera vez, a sectores sociales marginados y no ya a microempresarios.

Se estima que en la actualidad operan en distintas regiones del país más de 200 grupos privados de microcrédito, los cuales han otorgado más de 100 millones de pesos (alrededor de 70 millones de dólares) en créditos en los últimos 10 años (Grupo Sophia, 2003). Sus ámbitos de actuación están circunscritos a lo local.

Es decir que hoy en Argentina, se están implementando diversas experiencias de microcrédito, tanto a nivel público como privado.

En el nivel gubernamental, existen dos líneas de acción claramente diferenciadas en el campo del microcrédito. La primera y más antigua es la línea de microcrédito rural implementada desde 1993 por el Programa Social Agropecuario (PSA) en el marco de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Ministerio de la Producción. La segunda es la urbana y se implementa en el marco del Ministerio de Desarrollo Social, a través del Programa Redes (1996) y el FONCAP S.A. Existen además algunos otros programas más recientes y de alcance más acotado, como el del CAM, del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (CBA) y el del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), que por otra parte se diferencian de los primeros dado que los componentes no financieros son de vital importancia para el desarrollo de los mismos.

La oferta no gubernamental de microcrédito en nuestro país abarca un amplio espectro que incluye organizaciones vinculadas a la Iglesia, instituciones de promoción del desarrollo y otras entidades cuyo objetivo exclusivo es prestar servicio crediticio.

---

<sup>2</sup> La información volcada en este punto proviene parcialmente de un relevamiento realizado por el Grupo Sophia (2003).

La mayor parte de los programas han surgido con alguno de los siguientes objetivos: crear o fortalecer el empleo (REDES, CAM y Emprender),<sup>3</sup> luchar contra la pobreza y mejorar la calidad de vida de las familias participantes (Proyecto Mujeres 2000, Banco Mundial de la Mujer, FIS, Asociación Avanzar), o ambos (PSA, FONCAP, Fundación Grameen Argentina).

Algunas de las experiencias buscan asimismo objetivos complementarios a los anteriores. El Programa REDES persigue, por ejemplo, el desarrollo de las economías locales, el PSA promover la organización de los pequeños productores rurales y el FONCAP, la creación de un esquema de financiación autosustentable y perdurable para el sector de la microempresa de menores recursos.

Respecto a la población objetivo, algunas organizaciones otorgan créditos casi exclusivamente a las mujeres (Fundación Grameen Argentina). Otras a comunidades específicas (inmigrantes, refugiados, barrios carenciados, etc).

Existe asimismo una clara división de las organizaciones, según otorguen créditos a microempresarios ya consolidados en su actividad (FONCAP, Cáritas Quilmes y Emprender, entre otros) o a microemprendedores que quieren iniciarse en una actividad (Fundación Grameen, 2000). En los programas de agencias públicas, como los del Programa REDES, PSA, CAM o INTI, la antigüedad no es tomada en cuenta como criterio de selección; es decir que apoyan tanto a empresas ya establecidas como a nuevos proyectos.

En cuanto a la ubicación geográfica, la mayoría de las experiencias relevadas desarrollan sus actividades específicamente y por definición en las zonas urbanas (Emprender y Cáritas Quilmes, Asociación Avanzar, entre otras) y algunas, especialmente las gubernamentales, están abiertas a financiar proyectos en áreas rurales (el PSA financia exclusivamente emprendimientos rurales al igual que el FIS).

En la CBA, aparte del CAM, operan muy pocos programas de microcrédito. Los más destacados son la Fundación Emprender (hasta su reciente cese de actividades); Fomento a Iniciativas Económicas (FIE), (básicamente atendiendo a la comunidad de inmigrantes bolivianos), y Avanzar por el Desarrollo Humano (cuya actuación está centrada en las villas de emergencia de Los Piletones y de Fátima).

Las instituciones de microcrédito en Argentina asumen distintos *status* jurídicos. Entre las mismas se encuentran entes públicos (municipios en el Programa REDES y CAM, y provincias en el PSA) y privados. Dentro de los privados hay: organizaciones con y sin fines de lucro; bancos comerciales y entidades financieras no bancarias.

Las organizaciones sin fines de lucro incluyen instituciones confesionales (Cáritas Quilmes) y no confesionales (Emprender, Banco Mundial de la Mujer), así como distintas Fundaciones (Emprender, Fundación Grameen, entre otras).

En el tema de las garantías requeridas para el otorgamiento de un crédito, es necesario hacer una primera distinción entre los créditos destinados a organizaciones de microcrédito y aquellos destinados directamente a los clientes. En el primer caso actúa el FONCAP, que exige distintos requisitos a las organizaciones de acuerdo al grado de desarrollo institucional de las mismas. A las más desarrolladas les exige una garantía real del 10% del crédito y una relación patrimonial de siete a uno, también con respecto del crédito.

Los créditos directamente destinados a los clientes pueden pedir como garantía únicamente el aval de un grupo solidario conformado al efecto (Cáritas Quilmes y Proyecto Mujeres 2000); el aval propietario pero sin realizar una prenda o hipoteca (Emprender); recibo de sueldo de cada cliente en el caso de los préstamos individuales (Emprender); bienes electrodomésticos y activos

---

<sup>3</sup> “Emprender” cerró sus puertas en julio de 2002 debido a problemas financieros originados por altas moras de los créditos otorgados, como consecuencia del estallido de la crisis económica y financiera.

fijos del comercio (Banco Mundial de la Mujer); propiedades o comprobantes de ingresos de terceros (CAM).

En lo que respecta a la metodología, en algunos casos se otorgan créditos individuales (CAM, INTI, Fundación Avanzar, Banco Mundial de la Mujer), mientras que en otros se aplica la metodología del grupo solidario (Cáritas Quilmes, Fundación Grameen, FIS, PSA).

Los montos de los créditos son en general más pequeños en las experiencias no gubernamentales, siendo los menores, aquellos entregados por Grameen (160 pesos en promedio) y los mayores los que entregaba Emprender (975 pesos). En cambio, en las experiencias gubernamentales, los montos máximos son mayores: 1.200 pesos por cada familia para el PSA, 13.500 pesos por grupo solidario para REDES, seis mil pesos por proyecto en el CAM y 15 mil pesos en el INTI. Los intereses cobrados son en general altos y variados. El CAM y el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos ofrecen créditos a tasa cero.

El esquema de reembolso varía de acuerdo con la organización y es en general semanal (Fundación Grameen, Emprender, 2000), mensual (Cáritas, Banco Mundial de la Mujer, CAM) o variable (INTI).

En general todas las organizaciones y programas coinciden en la importancia de la capacitación. Algunas de ellas —generalmente iniciativas públicas— la brindan de forma intensiva (CAM, INTI, REDES, PSA y Cáritas).

Las fuentes de financiamiento para esto tipo de actividad son variadas. Una primera distinción puede hacerse entre las experiencias gubernamentales y las no gubernamentales.

Las experiencias gubernamentales reciben sus fondos directamente del presupuesto público a través de la asignación correspondiente al organismo del cual dependen (REDES/Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente y sus contrapartidas municipales, PSA/Ministerio de la Producción, CAM/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (CBA). El FONCAP, sin embargo, recibió sus fondos iniciales de la asignación de una partida proveniente de la Lotería Nacional y desde entonces se financia con los intereses que genera este fondo.

Las experiencias no gubernamentales en general tienen diversas fuentes de financiamiento: donaciones de organismos nacionales o internacionales, créditos blandos o a precios de mercado de organismos nacionales, servicios financieros (cobro de la tasa de interés en la mayoría de los casos) y no financieros (como la capacitación). Además, algunos programas recurren al voluntariado. Se considera que ninguna institución de microcrédito del país es todavía autosustentable.

#### • Programas públicos y mixtos de microcrédito

Como ya se mencionó, a mediados del año 2003 existían tres programas de microcrédito financiados por el Gobierno Nacional: FONCAP, REDES y el PSA.

El Fondo Fiduciario de Capital Social (FONCAP) es una sociedad anónima creada por decreto presidencial en el año 1997. La misma administra un fondo fiduciario constituido originalmente con un aporte del Estado Nacional de 40 millones de dólares provenientes de la Lotería Nacional, por el plazo de 30 años. El directorio está formado por cuatro directores representantes del Estado Nacional (representan el 49% del paquete accionario) y siete directores del sector privado (representan el 51% restante, en manos de una ONG, Acción Internacional).

Concebido con un objetivo de combate a la pobreza y promoción del empleo, el FONCAP es una institución “de segundo piso” (de alguna manera similar al Programa de Microcrédito del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) de Brasil), que apunta a crear y apoyar una red de financiación autosustentable para el sector de la microempresa de menores recursos económicos.

Inicialmente el FONCAP intentó apoyar exclusivamente el surgimiento de las IMF, proveyendo un financiamiento blando y capacitación. Pero en los últimos años, además de apoyar a instituciones de microcrédito ya consolidadas, ha flexibilizado su operatoria y pasó a administrar también otras líneas de crédito, como la línea “banca micro” (que busca apoyar financieramente a asociaciones empresariales que quieran operar programas de microcrédito), y “pre-banca-micro” (que busca facilitar fondos y capacitación para las ONG que quieren iniciarse en la actividad del microcrédito). Es decir, que el FONCAP otorga créditos a instituciones u organismos privados o del sector social, excluyendo a los organismos puramente estatales.

Entre los principales programas de microcrédito financiados por el FONCAP, se destacan: Banco Social Moreno; Fundación Pro Vivienda Social; Asociación Avanzar; Federación Argentina de Cooperativas Apícolas (FACAP); Fomento a Iniciativas Económicas (FIE Gran Poder S. A.); Polo Tecnológico Constituyente S.A. - INTI, Fundación Banco Mundial de la Mujer; Fundación Empresa de Mendoza; Cooperativa Agrícola Ltda. Picada Libertad, y FIS. Entre los proyectos cooperativos que han obtenido apoyo crediticio del FONCAP, pueden mencionarse, la Cooperativa de Provisión de Servicios para Recolectores Nuevo Rumbo y la Asociación Ferias Francas Posadas.

Como se observa, el modelo de gestión del FONCAP es descentralizado. El mismo realiza actividades de promoción, financiamiento y supervisión, pero son las distintas organizaciones de la comunidad las que ejecutan los servicios de crédito a microempresarios. Sólo recientemente ha comenzado a incursionar en operaciones directas de crédito a proyectos productivos cooperativos.

El FONCAP brinda además capacitación para las entidades beneficiarias y desarrolla proyectos para fortalecer al sector de la microempresas en general. Estos proyectos pueden involucrar actividades de investigación, capacitación o asistencia técnica.

El presupuesto que manejó esta institución en 2002 ascendió a 40 millones de pesos, y hasta ese año había conseguido beneficiar indirectamente a unos 13.500 productores.

El programa REDES se inscribe en el Área de Crecimiento Regional y Comunitario, de la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social. El mismo se implementa desde 1996 en municipios con una población menor a 100 mil habitantes.

El objetivo principal del programa es lograr el desarrollo económico local a través del financiamiento de proyectos productivos, comerciales o de servicios en los municipios.

El proceso de implementación del programa comienza cuando el municipio interesado solicita su incorporación al programa. Aprobado el pedido, se entrega al municipio un subsidio no reintegrable por una cantidad de aproximadamente 200 mil pesos para que este constituya un Fondo de Desarrollo Solidario. El fondo se completa con contrapartes locales que varían de acuerdo a los recursos de cada municipio. El 80% del mismo debe utilizarse para otorgar créditos y el resto para desarrollar actividades de asesoramiento y capacitación.

Una vez constituido el fondo se realiza una convocatoria a empresarios para la presentación de ideas o proyectos. El promotor —personal de planta del municipio seleccionado al efecto— junto con personal de la secretaría entrevistan a los postulantes y realizan una preselección de los postulantes, teniendo en cuenta a esta altura, las características personales y no las del proyecto. Las personas seleccionadas reciben una capacitación de 35 a 40 horas para armar el plan de negocios y luego se realiza la selección final de los futuros beneficiarios.

El municipio comienza entonces a otorgar los créditos por un monto que varía en general entre 2.000 y 25.000 pesos por un promedio de dos años y un máximo de cuatro años y con desembolsos y tasas variables de acuerdo al caso.

Durante la gestión 1996-1999 se financiaron casi 3.800 proyectos. El programa contó en 2002 con un presupuesto de aproximadamente 4,5 millones de pesos (Grupo Sophia, 2003).

El PSA fue creado en 1993 bajo la coordinación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Ministerio de Economía. Actualmente se implementa en 21 provincias del país y está dirigido a pequeños productores minifundistas de bajos recursos que presentan restricciones financieras, productivas y sociales.

El programa brinda a estos productores: asistencia financiera (en forma de créditos), asistencia técnica, capacitación y apoyo a la comercialización.

La asistencia financiera se implementa a través de dos líneas: una de fortalecimiento para el autoconsumo (que busca promover la incorporación de nuevos bienes alimenticios y con la disminución de los gastos de la familia en alimentos) y otra de empresas productivas asociativas (que financia proyectos con fines comerciales).

El año 2002 este programa manejó un presupuesto de siete millones de pesos, y en nueve años de existencia había beneficiado a unas 55.700 familias.

Además de estos tres programas nacionales, es interesante destacar que a mediados del 2003 una nueva iniciativa de apoyo a microempresas (incluyendo la concesión de microcréditos) ha comenzado a implementarse en el marco del INTI, institución pública que en Argentina presta servicios de asistencia técnica y desarrollo tecnológico para las pyme y depende de la Secretaría de Industria. El INTI tiene presencia en todo el país y presta servicios a unas 7.000 empresas al menos una vez por año. Cuenta con 29 centros especializados.

Este nuevo programa se sustenta en un convenio firmado por el INTI con el Polo Tecnológico Constituyentes S.A., FONCAP S.A. y la Sociedad de Garantía Recíproca (GARANTIZAR SGR). Ofrece microcréditos para proyectos productivos, hasta un monto máximo de 15 mil pesos por empresa y con un plazo máximo de 30 (activos fijos) ó 12 meses (capital de trabajo). El período de gracia puede llegar a seis meses, y la periodicidad de pago puede ser semanal, quincenal o mensual. La tasa de interés rondaba a mediados del 2003 el 30% anual, que es equivalente a la que cobraba el FONCAP —institución financiadora del programa del INTI.

Se destina a microempresas productivas preexistentes o a nuevos proyectos (que demuestren su viabilidad para la producción del bien, comercial y financiera). Se exigen garantías, pero éstas pueden ser bienes muebles, aquellos que el solicitante pudiera ofrecer en garantía del préstamo y/o la existencia de un aval o codeudor solidario de la obligación, garantías emitidas por las sociedades de garantía recíproca (SGR) o fondos de garantía.

El principal diferencial del programa es que, además de microcrédito, ofrece asistencia técnica específica, disponiendo para tal función con los tecnólogos de los distintos centros del INTI. Por otro lado, al ser un programa nacional y disponer de un monto máximo de crédito relativamente elevado (en relación con los programas más tradicionales de microcrédito), podría llegar a desempeñar un papel importante en el financiamiento de reconversiones de pequeñas empresas.

En conjunto, los tres programas nacionales arriba mencionados, reunían en 2002 un presupuesto de aproximadamente 51,5 millones de pesos y habían llegado a lo largo de sus años de funcionamiento a unos 73 mil beneficiarios. Es decir que el impacto no es despreciable aunque tampoco ha sido muy grande, teniendo en cuenta que según estimaciones de uno de los mismos programas (FONCAP) los beneficiarios potenciales alcanzan fácilmente al millón de personas.

Tampoco el mercado de instituciones privadas de microfinanzas ha conseguido desarrollarse significativamente, destacándose apenas algunas ONG pero con poca masividad en sus programas de crédito. De acuerdo con Westley (2001), sobre un total estimado de 1,9 millones de microempresas, apenas 5.000 habían accedido a créditos de entidades de microfinanzas hasta el año 1998. No existe una masa crítica de actores privados idóneos, como tampoco un entramado institucional que dé soporte y potencie la actuación de dichos operadores.

La fuerte crisis que está viviendo Argentina, hace que la sustentabilidad de los programas y organizaciones de microcrédito sea incierta. De hecho, se considera que la mayoría de los programas no son autosustentables. Sobre todo, aquellos más orientados a ofrecer fuertes servicios de acompañamiento, capacitación y asistencia técnica, y que también admiten financiar nuevos emprendimientos.



### **III. Políticas de desarrollo local e instituciones públicas de apoyo a las micro y pequeñas empresas (mype) en la ciudad de Buenos Aires (CBA)**

---

#### **A. Las políticas de desarrollo local adoptadas a partir del año 2000**

La CBA, como toda gran ciudad capital, configura un espacio con características muy particulares para el desarrollo de políticas de desarrollo local. Concentra una población próxima a los tres millones de habitantes —y un conurbano de más de ocho millones—, con un alto ingreso *per cápita* y un elevado nivel de instrucción (el 72% de su fuerza de trabajo posee un nivel de instrucción medio o alto).

Sin embargo, hasta años recientes nunca se habían ensayado en la CBA políticas de desarrollo productivo. Tal ausencia tiene una de sus raíces principales en el particular *status* institucional de la ciudad, que careció de autonomía hasta la reforma constitucional realizada en 1994. Hasta esa fecha, dado que el Intendente de la ciudad era nombrado directamente por el Presidente de la Nación, aquel no dependía para el ejercicio de su cargo del apoyo de los habitantes ni de la formulación de políticas de desarrollo para la ciudad.

Con la conquista de la autonomía y la primera elección directa de un jefe de gobierno en 1996, se puso en marcha un proceso más propicio para la implementación de políticas de desarrollo productivo, articuladas con los actores sociales involucrados. En el año 2000, se inició una nueva gestión que creó la Secretaría de Desarrollo Económico, dotándola de capacidades y recursos para la formulación de políticas de desarrollo local.

Es preciso tener en cuenta el contexto socioeconómico en que se construye dicho proceso. Desde fines del siglo XIX hasta principio de la década de 1960, la CBA fue el principal distrito industrial del país. Y desde entonces, de acuerdo con la información proporcionada por los Censos Nacionales Económicos sucesivos, la ciudad viene experimentando una significativa disminución de su base productiva industrial. Ello no fue apenas el resultado de la crisis y reestructuración experimentada por el sector industrial a nivel nacional a partir de 1970. También se relaciona con las normativas sancionadas en esos años, que desalentaron las radicaciones industriales en la CBA, así como los atractivos regímenes de promoción industrial en muchas provincias argentinas, que favorecieron un proceso de relocalización industrial.

Durante los años noventa se invirtieron en la CBA alrededor de 10 mil millones de dólares en *shopping-centers*, hoteles internacionales, centros de espectáculo, edificios corporativos y otros proyectos residenciales dirigidos a sectores sociales de medianos-altos ingresos. En contraposición, se invirtieron apenas unos 850 millones de dólares en el sector industrial (Hecker, 2003).

Ese proceso también fue en buena medida consecuencia del régimen de convertibilidad imperante a lo largo de la década. En efecto, se generaron incentivos desfavorables para la producción de bienes como consecuencia del atraso cambiario, se produjo una acentuada concentración de la actividad económica, aumentaron las importaciones, y en ese marco muchas pyme enfrentaron grandes dificultades para sobrevivir y crecer.

Es decir, se ha expandido durante los años noventa una economía urbana más basada en el consumo que en la producción, y ello ha resultado en una acentuación del dualismo social: de un lado una elite con altos niveles de ingreso y consumo, por otro franjas crecientes de la población condenadas a la marginación, al desempleo y al subconsumo.

La administración que asumió el gobierno de la ciudad a fines del año 2000 partió por diagnosticar que el crecimiento del producto durante los años noventa se basó centralmente en un crecimiento del sector de servicios y no se tradujo en un mejoramiento cuantitativo y cualitativo de la situación sociolaboral. Entre otros aspectos, también se observaba una fuerte fragmentación territorial y una desarticulación del tejido productivo, la falta de un adecuado entorno para la innovación y un sesgo desfavorable para las actividades productivas (Kulfas y Seivach, 2002).

En consonancia con dicho diagnóstico, la estrategia y las acciones de la nueva gestión se orientaron centralmente hacia:

**(i) El fomento de las micro y pequeñas empresas (mype):**

Este esfuerzo se canalizó a través de instrumentos como asistencia financiera (Programa Capital Pyme), técnica, capacitación y el trabajo territorial apuntando a favorecer experiencias asociativas, desarrollo de redes de proveedores y contratistas, etc. Se destaca aquí la creación de la Dirección General de Microempresas (DGM) y el CAM, además del “Programa Estratégico de Competitividad Sectorial”, que impulsa la creación de Grupos de Producción y Exportación.

**(ii) El fomento de la innovación tecnológica:**

Los elementos destacados son el Programa de Apoyo a la Modernización Productiva (PROAMPRO), una línea de financiamiento que apunta a la modernización productiva,

privilegiando la incorporación de maquinarias y equipos productivos —priorizando los de origen nacional—, así como adaptaciones, optimizaciones y nuevos desarrollos), el Programa Universitario de Estímulo a la Vocación Empresarial (PrUEBE), que mediante la selección de proyectos innovadores permite identificar mecanismos de interacción entre el gobierno de la ciudad y las universidades nacionales y privadas que actúan en el territorio), y la creación de la Incubadora de Empresas de Base Tecnológica (INCUBA).

**(iii) La promoción y gestión del diseño:**

La presencia de una cultura relativamente sofisticada, infraestructura tecnológica, recursos humanos calificados y un importante entramado productivo del sector manufacturero (confección y moda, muebles, calzado, marroquinería, joyería...), llevó a enfatizar el diseño como técnica de diferenciación capaz de soportar la competitividad de esos segmentos en la CBA. En ese sentido, se destaca la creación del Centro Metropolitano de Diseño (asistencia técnica, publicaciones...) y la fijación de un calendario de eventos de moda (ModaBA).

**(iv) La promoción del desarrollo productivo a través del uso del poder de compra del Estado de la Ciudad de Buenos Aires (CBA):**

A través de la Ley 590 promulgada en 2001, el gobierno de la ciudad puede otorgar un tratamiento preferencial —en condiciones igualdad en calidad y precio— a las empresas de capital nacional y a las pyme, pero principalmente a las radicadas en el ámbito local.

**(v) El comercio y turismo:**

Iniciativas tendientes a apoyar la sobrevivencia y al mismo tiempo la competitividad del comercio minorista, destinadas entre otros objetivos a consolidar un “*cluster* turístico”.

La quiebra del régimen de convertibilidad y la profundización de la crisis el 2001, planteó nuevos, enormes y acuciantes problemas económicos y sociales en la CBA. La emergencia socioeconómica llevó de hecho a un replanteo de las políticas de desarrollo en ese espacio, que incorporaron los siguientes objetivos:

- Promoción de la sustitución de importaciones: a través de un programa para el desarrollo de proveedores locales.
- Promoción de las exportaciones: a través del apoyo a misiones comerciales, consorcios y servicios de apoyo a las pyme.
- La implementación del Programa de Jefes y Jefas de Hogar, consistente en la entrega de subsidios a desocupados.

## **B. La Dirección General de Microempresas (DGM)**

El fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas es, como vemos, una de las líneas centrales de trabajo del gobierno de la ciudad. En particular, bajo la Secretaría de Desarrollo Económico funciona la DGM, y es en esta órbita que se ha creado el Programa CAM.

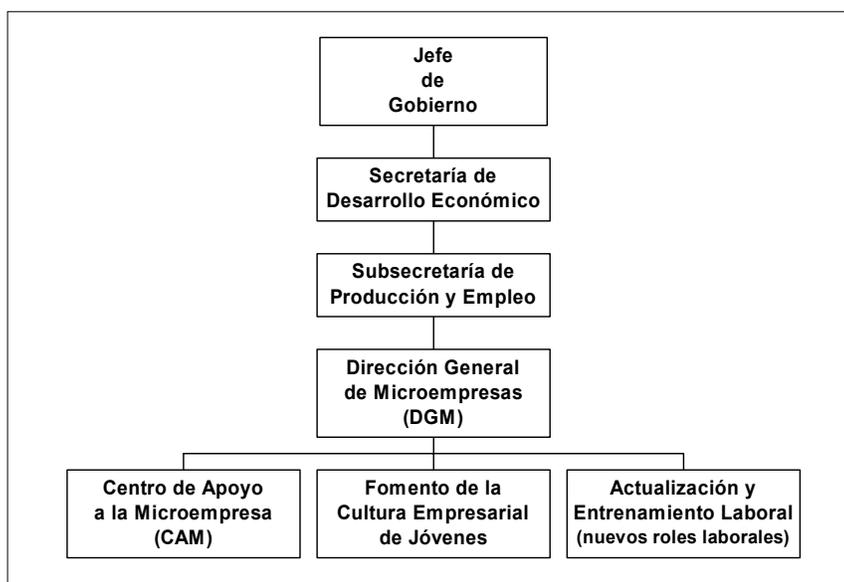
Como ya se ha mencionado, en la CBA las microempresas conforman la gran mayoría de los establecimientos existentes y constituyen la principal alternativa de ocupación, además del empleo público. En ese universo muy heterogéneo se incluye desde el pequeño negocio unipersonal, pasando por unidades productivas de menor o mayor sofisticación (imprentas, talleres de confección o mecánica de precisión), hasta servicios muy diversos.

De acuerdo con Pereyra y Luna (2001), las microempresas de la CBA se caracterizan en términos generales, entre otros, por los siguientes atributos principales:

- Tienen hasta cinco trabajadores;
- activo fijo hasta 100 mil pesos;
- facturación anual máxima entre 240 mil y 500 mil pesos (de acuerdo al sector de actividad);
- mercado directo de atención personalizada;
- su proceso productivo es normalmente intensivo en mano de obra;
- la integración laboral es unipersonal trabajadores por cuenta propia/familiar, asociativa y en menor medida, asalariada;
- alta concentración en el propietario de las funciones de comercialización, finanzas, administración y producción;
- dirección no profesional, poco especializada;
- los trabajadores tienen más de una función en el proceso productivo;
- reducidos montos de capital e inversión;
- escasa disponibilidad de caja.

El reconocimiento de su importancia y su especificidad ha determinado que, dentro del gobierno local, se haya constituido una agencia especializada en la implementación de políticas de apoyo a este segmento empresarial, la DGM.

**Gráfico 1**  
**LA INSERCIÓN FUNCIONAL DE LA**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE MICROEMPRESAS (DGM)**



Fuente: Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM).

Las iniciativas institucionales de apoyo a la microempresa comenzaron en la CBA en 1990, cuando fue creado el Programa Municipal de Microempresas (PROMUDEMI) en el ámbito de la Subsecretaría de Producción. Desde el año 2000 esa tarea fue asumida, con nuevas modalidades e instrumentos, por la flamante DGM, la cual depende de la Secretaría de Desarrollo Económico del gobierno de la CBA. Su objetivo es (Gobierno Buenos Aires, 2002):

“propender al desarrollo económico de la CBA a través de la consolidación de pequeños negocios, impulsando la promoción del empleo, el mejoramiento de las condiciones de

empleabilidad y el fomento de la cultura empresarial, aplicando políticas activas e integrales y comprometiendo la eficiencia y la ética en la implementación de las mismas”.

La DGM viene manejando desde el año 2000 un presupuesto anual del orden de los tres a cinco millones de pesos, es decir una magnitud modesta que representó normalmente apenas el 0,15% del gasto presupuestado por el gobierno de la CBA para la finalidad Servicios Sociales —en los cuales se enmarcan los programas de la DGM—, y un 10% del presupuesto total de la Secretaría de Desarrollo Económico.

Además del Centro de Apoyo a la Microempresa, esta dirección viene implementando desde el año 2000 otros dos programas y líneas de acción diferenciadas: Nuevos Roles Laborales y Jóvenes Empresarios.

## **1. Programa nuevos roles laborales**

El objetivo de esta iniciativa es mejorar las posibilidades de inserción laboral de personas desocupadas o subocupadas, contribuyendo al mismo tiempo a incrementar la oferta de mano de obra calificada.

El programa se desarrolla bajo dos modalidades: en un caso los organismos responsables de la capacitación son directamente empresas interesadas en incorporar pasantes que serán capacitados por ellas (o consultores externos), y en otros casos la capacitación la realizan las ONG de la CBA con experiencia en la actividad, a cambio del pago de un honorario por a DGM.

En la modalidad “para empresas”, además de la capacitación y oportunidad de empleo proporcionada a los jóvenes, se busca también beneficiar directamente a las pyme de la ciudad, que tienen así la posibilidad de entrenar personas de acuerdo con sus propias necesidades sin necesidad de pagar una remuneración (mientras dure el proyecto), y luego eventualmente seleccionarlas para contratarlas en forma efectiva. Como máximo cada proyecto puede incorporar 10 beneficiarios. Las empresas tienen la posibilidad de obtener subsidios de la DGM para contratar servicios especializados de capacitación para los jóvenes, que al mismo tiempo pueden ser aprovechados por el personal estable de la empresa.

En la modalidad para las ONG, los proyectos tienen que contemplar capacitación pero también experiencia laboral en empresas, para un máximo de 24 jóvenes.

En todos los casos los proyectos duran seis meses y son totalmente gratuitos para los beneficiarios, siendo que los organismos responsables deben proveerles de materiales educativos, herramientas, etc. Pero además, mientras dura el proyecto, los beneficiarios reciben una ayuda económica (200 pesos mensuales), cobertura médica y seguro de accidentes.

Entre los factores que se tienen en cuenta en la evaluación de los proyectos presentados para su financiamiento, se destacan, además del costo y la expectativa de empleabilidad: calidad innovadora; tecnología comprometida, y articulación con otros programas del gobierno de la CBA.

Durante el período 2000-2002 se aprobaron en este programa poco más de 300 proyectos y en ellos fueron capacitadas 1.500 personas, algunas de las cuales han conseguido ser contratadas por las propias empresas donde fueron capacitadas. Aunque su alcance hasta ahora es limitado, al parecer hay una buena repercusión del programa entre las empresas beneficiarias, evidenciado en el hecho que varias de ellas han hecho repetidas presentaciones de proyectos.

## **2. Programa Jóvenes Empresarios**

Esta iniciativa, surgida en el año 2000, apunta a “fomentar aptitudes y actitudes empresariales en los alumnos de los últimos años de la escuela secundaria”, del área pública como privada. En función de ello se organizan periódicamente talleres en colegios secundarios, sobre temas tales como comportamiento empresarial, comercio electrónico, cómo crear una empresa, etc. Los alumnos que lo requieren pueden acceder a asesoramiento para la concreción de proyectos.

En el marco de este programa se convocó en 2002 —en conjunto con la Secretaría de Educación de la CBA— a un Concurso de Proyectos, en el cual se presentaron 500 proyectos de “empresas simuladas”, incluyendo el armado de planes de negocios, etc. Se ofreció capacitación y asistencia para desarrollar los proyectos, y los ganadores obtuvieron un premio en dinero. El éxito de la convocatoria llevó a repetir la experiencia el año 2003.

### **C. El Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM)**

En 1996 se inicia la organización del Programa CAM, concibiéndose y desarrollándose a partir de entonces la prestación de servicios de capacitación. Desde 1998 se retoma el otorgamiento de créditos, manteniéndose el servicio de capacitación a emprendedores.

Pero es sobre todo desde el año 2000 que el CAM adquiere el perfil actual de un centro integrado de servicios gratuitos de información, capacitación y asistencia técnica, que también presta asistencia financiera para microempresas de la CBA. Es el principal programa de la DGM, concentrando la mayoría de los recursos de la dirección. Posee una oficina de atención al público en el centro de la ciudad, donde trabajan alrededor de 40 personas, la mayoría de ellos profesionales y técnicos especializados en la atención a las mype.

No se trata de un programa tradicional de microcrédito con servicios complementarios (y secundarios) de capacitación, sino más bien de un centro de servicios financieros y no financieros de apoyo a pequeñas empresas. Tampoco se trata de una iniciativa focalizada hacia el combate a la pobreza, sino más bien de una agencia pública de apoyo al surgimiento de nuevos proyectos y de auxilio a pequeñas empresas en dificultades, con el objetivo de mantener, fortalecer y diversificar la oferta de bienes y servicios de la ciudad y así promover el empleo.

Los servicios prestados por el CAM son por lo tanto diversos, atendiendo así a la gran heterogeneidad de situaciones del sector de microempresas en la CBA e intentando compensar las carencias que caracterizan al sistema nacional de apoyo a las pyme en Argentina. Además, la integración de servicios en una misma agencia de promoción de las mype apunta a obtener una mayor articulación y sinergias entre las distintas actividades. Se trata básicamente de:

- asistencia técnica
- capacitación
- asistencia financiera
- vinculación comercial y prácticas asociativas

Estos servicios no constituyen compartimientos estancos, sino que están integrados y forman parte del sistema de apoyo que se ofrecen, complementariamente, a las mype de la ciudad. Existe en la práctica una fuerte articulación entre cada uno de los servicios prestados, en el sentido que tanto los instructores del CAM como los microempresarios transitan o pueden transitar por las diversas instancias de apoyo. Pero no existe un vínculo obligatorio entre ellos. En particular, la asistencia financiera no está condicionada necesariamente a que los solicitantes hayan transitado previamente por los otros servicios ofrecidos. Cada servicio puede prestarse en forma independiente o complementaria.

Los servicios del CAM están destinados a todas las microempresas de la CBA, a las que se busca proveer de herramientas básicas para la gestión de sus negocios.

## 1. Asistencia técnica

La asistencia técnica se concentra en la transmisión de herramientas para la resolución de problemas, de manera de acompañar el desarrollo y mejoramiento del desempeño de la empresa. Se busca apoyar a las microempresas en el cumplimiento de pautas de calidad, mejoramiento de la relación entre proveedor y clientes, gestión del negocio (planificación, comercialización, costos, aspectos legales e impositivos), etc.

La primera asistencia técnica, rápida y primaria, se realiza cuando los actuales o futuros microempresarios se presentan por primera vez en las oficinas del CAM. Éstos pueden acudir en forma espontánea (a partir de la publicidad o difusión de hecho del servicio) o derivados por otras agencias del gobierno de la CBA. Allí se da información sobre los servicios ofrecidos y se brinda una primera orientación y consejos, canalizándose eventualmente los interesados hacia cursos de capacitación, asistencia técnica más especializada y/o directamente hacia la presentación de proyectos para su financiamiento.

La asistencia técnica más especializada y sistemática se asegura a través de entrevistas a solicitud del empresario, sobre la base de un plan de trabajo acordado; y perdura en principio hasta la superación de los problemas planteados. El acompañamiento se da en distintas áreas gerenciales: planificación del negocio, factibilidad económica, plan de comercialización, estructura de costos, aspectos legales e impositivos, entre otros. Puede incluir la visita al local de la empresa. A veces esta asistencia técnica deriva o se orienta a la preparación y/o presentación de un proyecto y una solicitud de crédito, y en tal caso incluye la participación en reuniones grupales (con participación de varios empresarios en fases similares de maduración de sus proyectos), para instruirlos sobre la preparación de sus planes de negocios.

Por otro lado, se brinda una asistencia específica a proyectos sociales y de subsistencia, que apunten a consolidar puestos de trabajo de poblaciones con alto nivel de vulnerabilidad socioeconómica. De este modo, bajo esta modalidad se asiste a: trabajadores por cuenta propia, cooperativas de trabajo o vivienda; organizaciones intermedias; asociaciones vecinales; etc., que deseen poner en marcha un proyecto productivo con un fin de autoempleo o también social y comunitario.

## 2. Capacitación

Para la formación de empresarios, el CAM organiza periódicamente cursos gratuitos de capacitación, los cuales constituyen frecuentemente el primer paso a través de los cuales se califica —y se selecciona— a los microempresarios que acuden a solicitar créditos. Están orientados a dotar a los beneficiarios de herramientas básicas para la evaluación de sus proyectos y la gestión de sus negocios. Se dictan cursos en temáticas tales como:

- aptitudes y actitudes para emprender,
- búsqueda y selección de personal,
- calidad y servicio de atención al cliente,
- comercio electrónico para microempresas,
- cómo formar un plan de negocios,
- costos,
- investigación de mercado, etc.

Se trata de talleres y cursos de entre 10 y 30 horas, y su dictado se repite normalmente todos los meses. De todos modos, la oferta de cursos se va modificando a lo largo del tiempo, en función de las nuevas demandas detectadas.

La oferta de cursos de capacitación es muy variada en la CBA, pero el hecho de ser gratuitos y específicamente orientados a pequeños negocios marca la utilidad y especificidad de este servicio del CAM. Un aspecto importante es que la inscripción es asistida, es decir que la búsqueda y elección del curso o taller está orientada por los técnicos del CAM, en función del perfil y las necesidades del interesado.

A los cursos asisten personas que acuden espontáneamente (empresarios o interesados en iniciar un proyecto), personas que han acudido al CAM a solicitar un crédito o asistencia técnica y son derivados a estos cursos, microempresarios derivados de otras agencias del gobierno de la ciudad, etc.

### **3. Microcrédito**

La asistencia financiera es un componente central aunque complementario de los servicios de apoyo ofrecidos por el CAM. Ofrece a las microempresas o a las nuevas empresas la posibilidad de solicitar un crédito en las siguientes condiciones:

- tienen un monto máximo de 6.000 pesos;
- tasa cero;
- su gestión es personal y se otorga a personas físicas;
- pueden beneficiarse proyectos localizados dentro de la CBA;
- devolución en cuotas fijas mensuales (hasta 30 cuotas), con hasta seis meses de gracia;
- puede renovarse;
- se brinda asistencia técnica durante el transcurso del proceso de evaluación y devolución del crédito.

En principio, de acuerdo con la resolución Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPyME), los niveles de facturación anual tope para ser considerados microempresas y poder beneficiarse de los créditos serían: 1.800.000 pesos (comercio); 950 mil pesos (producción de bienes); 450 mil pesos (servicios). Dichos topes se aplican, de cualquier modo, en forma flexible.

En relación con el aspecto sectorial, sólo se excluyen algunas actividades específicas tales como taxistas y profesionales liberales (estudios de arquitectura, de odontología, de fotografía, etc).

El principal requisito para la obtención del crédito es que el microempresario presente un proyecto viable y rentable. Deben ser proyectos/empresas que producen bienes, servicios o desarrollan actividad comercial de manera formal o con capacidad de formalizarse, cuya planificación de actividades a 12 meses arroja un resultado tal que permita la consolidación de los puestos de trabajo involucrados y la reinversión necesaria para el sostenimiento del negocio y la devolución del préstamo”.

Para ello, se formula con el solicitante un plan de negocios (se designa para tal fin un jefe de proyecto), y el mismo debe presentar garantías de ingresos o propietarias de terceros. También debe extender un certificado de riesgo crediticio y de inscripción en diversas agencias fiscales.

La secuencia normal y esquemática del proceso de otorgamiento de un microcrédito es la siguiente:

- (a) El solicitante del crédito llega al CAM y recibe una primera asistencia técnica por parte de los técnicos que atienden al público.
- (b) En esa instancia se verifica si el solicitante reúne las condiciones requeridas para organizar una carpeta y construir un plan de negocios. Si es así, y en caso que necesite asistencia, se invita al solicitante a una reunión grupal de asistencia para la

formulación del plan de negocios. Entonces se le asigna un jefe de proyecto que lo acompaña a lo largo de la construcción del plan y realiza la asistencia técnica (monitoreo) después del otorgamiento del crédito. En caso de verificarse deficiencias en la evaluación y/o formulación del proyecto con que llega el solicitante, éste es derivado a cursos de capacitación para que pueda mejorar su formación y madurar su proyecto, hasta su eventual formulación definitiva.

- (c) La carpeta finalmente constituida y evaluada por el jefe de proyecto, es presentada y evaluada por el equipo de la DGM y finalmente por el Consejo Directivo del Fondo Rotatorio PROMUDEMI. El secretario de la Secretaría del Desarrollo Económico y la directora de la DGM componen este Consejo Directivo.
- (d) Una vez aprobado el crédito, la dirección general envía la documentación al Banco de la CBA para que proceda a otorgar el crédito.

El convenio entre la DGM y el Banco de la CBA define este último como el intermediario financiero para el otorgamiento del crédito y los cobros correspondientes. El banco no es responsable de la elección de los beneficiarios, su solvencia, ni de la posibilidad de recupero de los fondos. El beneficiario y el garante firman un pagaré a favor del banco, el que recibe una remuneración del beneficiario con una comisión del 1% sobre las cobranzas mensuales.

Inicialmente el programa comenzó operando con la habilitación de un fondo rotatorio —sin reflejo en el presupuesto—, del cual salían los nuevos créditos y al cual entraban las cuotas cobradas. Desde el año 2001 el programa pasó a operar con fondos presupuestarios del gobierno de la CBA.

Entre las características distintivas de este programa de microcrédito, se destacan entonces su carácter completamente público, su financiación con fondos de la CBA (destinados a este fin en el presupuesto anual) y su asignación directa a través de la DGM. Ello explica que pueda aplicarse una tasa cero, al considerarse el servicio de apoyo financiero —como así también el resto de los servicios ofrecidos—, como una inversión del gobierno de la ciudad en pos del desarrollo productivo local.

Finalmente, otra característica distintiva central es la integración del microcrédito con la prestación de otros servicios no financieros de apoyo. Ello significa, por un lado, que el empresario que solicita un crédito al CAM es a su vez invitado a profundizar su capacitación, a integrarse en un catálogo virtual donde puede pasar a ofrecer sus productos, a participar de redes comerciales por sector y por barrio, a participar de exposiciones, a conectarse con otros programas de apoyo, etc.

Por otro lado, hay que destacar aquí el acompañamiento y la asistencia técnica que brindan los jefes de proyecto a las microempresas. Además de actuar como agentes de crédito, éstos asesoran y orientan, encaminan hacia consultas con otros especialistas en función de las demandas de “sus clientes”, sugieren otras prestaciones del CAM o de la DGM, etc., a lo largo de todo el proceso de elaboración del proyecto y —en el caso de nuevas empresas— de la decisión de convertirse en empresarios. Una vez elaborado el plan de negocios en forma conjunta, determinada su viabilidad y aprobada la carpeta, el jefe de proyecto debe mantener un contacto periódico con la empresa, realizar inspecciones técnicas, etc.

#### **4. Vinculación comercial y prácticas asociativas**

A partir del instrumental básico de servicios hasta aquí presentado, el CAM promueve las prácticas asociativas, tanto para el desarrollo de negocios como para la generación de sinergias sectoriales. Con ello se busca superar los clásicos problemas de escala, información y competitividad de los negocios de pequeño porte. Y al mismo tiempo fortalecer el entramado productivo del territorio.

La idea es “traccionar” a los microempresarios, desde su experiencia generalmente compartida, marcada por el aislamiento, hacia una dinámica de intercambios y acción entre distintos actores y aprendizaje colectivo.

Las iniciativas pro asociativas se organizan en torno de tres planos de actividad diferenciados:

- (a) jornadas de vinculación comercial “polirubro”, con el objetivo de favorecer intercambios de productos y servicios, experiencias...
- (b) redes por cadena de valor (textil, alimentos...), que reúnen diferentes oferentes de bienes y servicios —que el CAM convoca entre sus beneficiarios— en busca de complementación comercial, compras cooperativas, exploración de negocios conjuntos...
- (c) redes territoriales, que son multisectoriales e intentan generar interacciones benéficas entre agentes localizados en un mismo territorio (barrio).

## **IV. El Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM) en acción**

---

En esta sección se presenta la evidencia recogida durante el estudio, sobre el funcionamiento real y el desempeño de los distintos servicios ofrecidos por el CAM, las interacciones entre ellos y los vínculos con otros programas de apoyo a las mype. Como parte de ello, se presentan los resultados de una encuesta realizada entre beneficiarios del programa de microcrédito.

### **A. Asistencia técnica**

Como ya se mencionó, la primera asistencia técnica a microempresas comienza a la entrada, cuando los interesados acuden por primera vez al CAM. Allí los microempresarios reciben una primera orientación sobre los servicios ofrecidos, se evalúan las posibilidades y condiciones de acceso a dichos servicios en función de las demandas que ellos traen, se realiza una primera discusión sobre sus ideas o proyectos, etc. Como resultado de esta primera atención, ellos pueden recibir información general y eventualmente desistir de seguir adelante con su proyecto, pueden ser encaminados para otras agencias de la DGM, del gobierno local u otras instituciones, o recibir un primer encaminamiento hacia los servicios del CAM.

De acuerdo con información proporcionada por el CAM (véase anexo 3), durante el período 2001-2003 (hasta febrero) se recibieron unas 10 mil consultas. De ese total, aproximadamente un 70% correspondió a personas interesadas en iniciar un nuevo proyecto, mientras que el 30% restante a microempresarios ya establecidos.

La alta proporción de candidatas entre el universo de “clientes” del CAM, marca una clara diferencia con otros programas de microcrédito que básicamente atienden a microempresas ya existentes.

Hasta el año 2001, poco más de la mitad de las primeras consultas eran realizadas por personas ocupadas, ya sea empresarios o empleados interesados en crear su propia empresa. Con posterioridad, siguiendo la tendencia de profundización de la crisis social, es muy alto el número de desempleados en busca de microempresas que garanticen autoempleo. Esta situación provoca una cierta tensión entre la vocación de fomento empresarial del programa, y su condición de programa público que debe atender también urgencias sociales.

La mayoría de las consultas (72%), estuvo relacionada —en principio— con demandas de asistencia financiera, aunque también las demandas específicas de asistencia técnica fueron numerosas (15%), habiendo llegado en el año 2002 a representar el 28% de todas las consultas realizadas. Esta información muestra que el CAM no sólo funciona sino que también es percibido por la población emprendedora como un centro integrado de servicios, y no apenas como un fondo de fomento financiero.

Del total de personas que acudieron por primera vez al CAM durante el período mencionado, 14% declaró haber conocido los servicios ofrecidos a partir de alguna dependencia o programa de apoyo del propio gobierno de la CBA, lo cual indica que el CAM está efectivamente implantado institucionalmente como uno de los servicios de apoyo ofrecidos por el gobierno local. Por otro lado, el 43% declaró haber acudido por indicación de otras personas —muchas de ellas, presumiblemente, “clientes” del CAM—, lo cual podría tomarse como un indicador de “buena reputación” del programa. Finalmente, un 42% declaró haberse enterado de la oferta de servicios del CAM a partir de publicidad y reportajes hechos en medios de comunicación.

Si ahora se consideran no apenas las primeras consultas sino el total de asistencias técnicas prestadas a microempresarios o candidatas a serlo, la información del CAM arroja un total de 18.700 prestaciones entre 2000-2003 (primer trimestre). Esto incluye primeras consultas, entrevistas individuales sucesivas, reuniones grupales y visitas *in-situ*.

## **B. Capacitación**

Desde el inicio del PROMUDEMI en 1990 hasta la actualidad, se han capacitado unas 25 mil personas, de las cuales 15 mil durante el período 2000-2003 (primer trimestre), con un máximo de 9.076 personas capacitadas en el año 2002, año de acentuación de la crisis económica y el desempleo en Argentina. Además, debe tenerse en cuenta que en las inscripciones mensuales a los cursos de capacitación, la cantidad de solicitantes excede en mucho la capacidad de admisión, lo cual indica que la demanda potencial es bien superior a las estadísticas de personas capacitadas.

Lo anterior pone en evidencia que los cursos del CAM tienen una muy buena acogida entre la población de la ciudad, que los percibe como instrumentos útiles en el proceso de construcción de un proyecto empresarial. Otra evidencia de ello es que existe una importante proporción de beneficiarios que acuden a más de un curso en forma sucesiva.

La población que acude a los cursos es heterogénea, incluye a pequeños empresarios pero mayoritariamente (alrededor de un 60%)<sup>4</sup> está compuesta actualmente por personas interesadas en iniciar un proyecto —sea ocupados, desocupados o amas de casa— y que se han acercado al CAM para una primera orientación. Es allí donde normalmente se reconduce a los interesados a cursos de capacitación.

---

<sup>4</sup> Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), comunicación personal.

Una encuesta realizada entre asistentes a cursos de capacitación en el año 2001 (CEDEM, 2001), mostró que el 40% del total de asistentes había recibido alguna otra asistencia del CAM (financiera, técnica u otros cursos de capacitación). Este dato ilustra bien la sinergia y complementariedad de los programas que alberga el CAM.

La primera asistencia técnica y los cursos de capacitación, por donde han pasado miles de personas en los últimos años, sirven también para seleccionar los mejores proyectos y las mejores capacidades empresariales y, al mismo tiempo, para disuadir a aquellos proyectos con alta probabilidad de fracaso. De esta forma, la selección no sólo es hecha por los agentes de crédito sino, principalmente, por el mismo proceso de toma de conciencia e incorporación de información —por parte de los interesados— acerca de las condiciones necesarias para el suceso de los proyectos.

Lo que sucede en la práctica es que un alto porcentaje de los interesados que se acercan al programa simplemente desiste, después de beneficiarse de un primer consejo técnico y eventualmente de algunos cursos de capacitación acerca de los requisitos necesarios para iniciar negocios con alguna probabilidad de éxito. Esta situación, si bien tiene un alto costo desde el punto de vista de la institución que presta el servicio, tiene un beneficio social indudable: evita que recursos escasos sean dilapidados en proyectos inviables. Por otro lado, la alta tasa de desistencia debe atribuirse también al adverso panorama económico del país durante los últimos años.

Además de los cursos dictados en el CAM, la institución también imparte regularmente cursos externos en distintas dependencias del gobierno de la CBA (Centro Metropolitano de Diseño, INCUBA, centros de gestión y participación, etc.), así como en distintas asociaciones de la ciudad vinculadas al universo microempresarial. De esta manera, el *know-how* acumulado por el CAM en asesoramiento y capacitación en gestión de pequeños negocios, es aprovechado por otras instituciones del gobierno local y del territorio y se alcanza así un universo mayor de emprendedores.

Por su lado, también el CAM deriva eventuales interesados hacia cursos más específicos organizados por otras dependencias del gobierno local, como ser la Secretaría de Industria y Comercio Exterior. Es otro ejemplo de la interacción y complementariedad efectiva que existe entre el CAM y otras áreas de apoyo a las pyme existentes en el seno del gobierno.

## C. Microcréditos

De acuerdo con información proporcionada por el CAM (véase cuadro 1), durante el período 1998-2003 (junio) se habían concedido 946 créditos, lo que significó un desembolso de 5,1 millones de pesos. Ello arroja un promedio aproximado de 5.428 de pesos por crédito.

**Cuadro 1**  
**CENTRO DE APOYO A LA MICROEMPRESA (CAM):**  
**CRÉDITOS OTORGADOS, PERÍODO 1998-2003 (JUNIO)**  
*(Montos en pesos)*

Período	Créditos otorgados	Montos otorgados	Créditos cancelados
1998-2000	439	2 321 504	177
2001-2003 (junio)	507	2 813 722	32
<b>Total</b>	<b>946</b>	<b>5 135 226</b>	<b>209</b>

**Fuente:** Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM).

La presentación de proyectos se ha intensificado significativamente desde 2001 y particularmente en 2002-2003. En junio del 2003 existían unos 1.000 proyectos en evaluación.

De cualquier manera, es notorio que los beneficiarios de créditos son apenas una pequeña parte del universo del total de microempresarios que se han acercado al CAM en los últimos años. Y por otro lado, considerando la cantidad de demandantes potenciales existentes en la CBA, se trata de un número poco significativo de empresas.

En relación con el primer punto, cabe considerar varios factores:

1. Muchas personas se acercan al CAM por los servicios no financieros prestados.
2. Aunque la mayoría de las personas que acuden están interesadas en la asistencia financiera, la realidad es que apenas una pequeña proporción llega a formalizar la presentación de un proyecto, ya que en el CAM ello supone —en virtud de la focalización hacia el fomento de microempresas viables— contar con un umbral mínimo de capacidades empresariales y un plan de negocios rentable.
3. Con la profundización de la crisis social, ha aumentado el número de personas que se acerca al CAM buscando sobre todo medios de sobrevivencia pero que no tienen (ni pueden adquirir rápidamente) una vocación empresarial.
4. Finalmente, cabe considerar que la “tasa de abandono” de proyectos presentados también ha sido muy alta, probablemente en virtud de la crisis económica y el clima de incertidumbre para los negocios: en 2001 era del 90%, y recién en 2003 se está logrando reducir esa tasa a niveles cercanos al 60%. Es necesario también considerar que en ese proceso riguroso de selección, interviene el papel que en el CAM adquiere el jefe de proyecto: no se desempeña apenas como un típico agente de crédito sino que desarrolla una tarea de asesoramiento técnico y evaluación integral, lo que lleva a concluir frecuentemente en un diagnóstico de inviabilidad de los proyectos bajo análisis o de la propia capacidad emprendedora de los candidatos.

En relación con el segundo punto antes mencionado, es evidente que los limitados recursos humanos y presupuestarios actualmente disponibles por el CAM no permiten una ampliación significativa del número de créditos otorgados. Además, desde el punto de vista de la capacidad de gestión y monitoreo de la asistencia financiera, el CAM tiene necesariamente una productividad inferior a la que registran normalmente los programas tradicionales de microcrédito, ya que éstos no incorporan (o por lo menos tan intensamente) la prestación servicios no financieros. Cada “agente de crédito” o jefe de proyecto atiende en el CAM un máximo de 40 proyectos, mientras que esa relación es superior a 100 en la mayoría de los programas de microcrédito.

Si se analiza el universo total de créditos concedidos hasta el primer trimestre del 2003, surge que el 63% corresponde a proyectos presentados por empresas previamente existentes, y el restante 37% a nuevos proyectos. Pero si se consideran solamente los proyectos presentados desde 2001, los nuevos concentran el 46% del total. Inclusive, la información provisoria correspondiente a los proyectos en evaluación en junio del 2003, indicaría que entre los mismos ya hay un claro predominio de nuevos proyectos.

Por un lado, la creciente supremacía de los nuevos proyectos entre los presentados, estaría indicando una revitalización del empresariado en la CBA como consecuencia de la crisis social que atraviesa el país. En parte, se evidencia aquí la respuesta de un segmento dinámico y emprendedor a una situación de escasas oportunidades laborales pero que, tras la devaluación, genera nuevas oportunidades de negocios. Pero también, como se mencionó más arriba, una proporción creciente de las solicitudes de crédito corresponde a proyectos de sobrevivencia de personas sin empleo o subocupadas (“kioscos”, elaboración de comidas y otros servicios unipersonales...).

Por otro lado, la información presentada indica que justamente el CAM constituye un centro apto para responder a esa demanda de apoyo de nuevos proyectos, sobre todo a los de naturaleza más empresarial. Las condiciones crediticias (interés nulo) y los servicios no financieros

complementarios —que constituyen sin duda incentivos y apoyos fundamentales para minimizar los riesgos e incertidumbres asociados a los nuevos proyectos— hacen del CAM un programa particularmente propicio para brindar apoyo a nuevas empresas.

Respecto al perfil de los beneficiarios de crédito en términos de actividad económica (véase cuadro 2), se observa que se trata mayoritariamente de empresas de servicios y comercio, lo cual es coherente con el predominio de estas actividades en el universo micro de la CBA. Entre las actividades manufactureras, sobresale claramente el de indumentaria, que también representa una actividad tradicional de las microempresas, y que además ha sido objeto de políticas específicas de apoyo por parte del gobierno local.<sup>5</sup> Es decir que una significativa proporción de los créditos otorgados por el CAM a proyectos industriales se ha direccionado hacia una actividad que el gobierno local tiene interés en apoyar. Algo similar podría decirse de los proyectos financiados en *software* y turismo. Todo lo cual sugiere que existe efectivamente algún grado de articulación del CAM con las políticas de desarrollo económico más generales del gobierno de la CBA.

**Cuadro 2**  
**CENTRO DE APOYO A LA MICROEMPRESA (CAM):**  
**CRÉDITOS OTORGADOS SEGÚN RUBRO, PERÍODO 2001-2002**  
(En número y porcentajes)

Rubros	Cantidad	Porcentajes
Gastronómico	59	13,6
Diseño/indumentaria	50	11,5
Centro de estética	21	4,8
Librería/juguetería	21	4,8
Editorial	18	4,2
Turismo/hotelería	16	3,7
Audiovisión	15	3,5
Diseño/publicidad/promoción	14	3,2
Informática	14	3,2
Artesanía	13	3,0
Capacitación/educación	13	3,0
Otros rubros	179	41,3
<b>Total</b>	<b>433</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM).

Si bien la mayoría de los proyectos corresponden a servicios y comercios simples, se destacan sin embargo varios que implican servicios especializados y manufacturas con buen contenido de diseño. Ejemplos de ellos son proyectos como los que siguen, extraídos de la base de datos de créditos del CAM:

- Fabricación y diseño de joyas con motivos de tango;
- fabricación y comercialización de guitarras criollas;
- observatorio astronómico educativo;

<sup>5</sup> Entre esas iniciativas pueden mencionarse la creación del Centro Metropolitano de Diseño y de ModaBA (calendario oficial de eventos de moda de la CBA), así como la organización de un consorcio (Grupo de Producción y Exportación) en el sector indumentaria.

- diseño y comunicación visual/publicidad/diseño de página electrónica;
- elaboración artesanal de cerveza;
- diseño, producción y venta de ropa para mujer;
- alojamiento para extranjeros y estudiantes;
- acabado de superficies de piezas plásticas o metálicas;
- fabricación de imanes para uso educativo;
- servicio de video filmaciones;
- fabricación de objetos de iluminación y decoración;
- fabricación de partes automáticas para ascensores.

La facturación anual promedio de las microempresas existentes beneficiadas con créditos del CAM asciende a 250 mil pesos. Es decir, no se trata de empresas marginales, de sobrevivencia, sino mayormente de un segmento de las mype que genera empleo y tiene posibilidades de crecer.

De cualquier modo, como ya se ha mencionado, el perfil de los microempresarios atendidos por el programa de crédito —y más en general, por el CAM— se ha ido modificando con la profundización de la crisis social en Argentina, que produjo una avalancha de demandas de apoyo para proyectos de autoempleo. En ese contexto, pero también frente a otras situaciones críticas involucrando a pequeños negocios de la ciudad (por ejemplo, inundaciones), el programa se vio forzado a flexibilizar sus orientaciones fundacionales para responder a una situación de emergencia social o económica.

La tasa de morosidad con que viene operando el programa, algo superior al 30%, se sitúa en los mismos niveles que presenta —tras la crisis— la banca comercial en Argentina. Sin embargo, parece ser alta si se compara con otros programas de microcrédito en el país, que actualmente registran una morosidad en torno del 5% al 15%.<sup>6</sup> De cualquier manera, los indicadores mencionados corresponden a programas de microcrédito orientados básicamente a empresas de subsistencia, donde se otorgan montos mucho menores, la modalidad de pago es frecuentemente semanal, etc. Es decir, se trata en verdad de programas bien diferentes en cuanto a su naturaleza, funcionamiento y universo de beneficiarios.

Actualmente parece observarse una evolución positiva en la recuperación de créditos otorgados durante 2002-2003 por el CAM: en marzo de 2003 el porcentaje de morosidad en ese universo había caído al 28,5%. Esto último podría sugerir que, más allá de observarse una morosidad elevada —característica de muchos programas públicos de microcrédito a nivel mundial—, hay márgenes para mejorar la *performance* introduciendo nuevas rutinas de seguimiento y ejecución.

Finalmente, se presentan a continuación algunos indicadores de impacto y costo/beneficio del programa de crédito del CAM, aunque sólo a título indicativo porque no se tienen en cuenta aquí ni el universo total de créditos concedidos ni, principalmente, las externalidades generadas por el programa.

Tomando como base un listado de 221 proyectos financiados por el CAM entre 2001-2002, se estimaron los siguientes indicadores:

- (i) se crearon 209 nuevos empleos (en un período caracterizado por la destrucción neta de empleo);
- (ii) el 70% de los créditos otorgados se destinó a capital productivo;
- (iii) el monto total de créditos concedidos ascendió a 1.282.400 pesos, y la inversión financiera propia y de terceros aportada por el total de emprendimientos fue de

---

<sup>6</sup> Magdalena Frigerio (FONCAP) y Sabina Ozomek (Avanzar), comunicación personal.

726.862 pesos, alcanzando por lo tanto estos proyectos una inversión total de 2.009.262 pesos;

- (iv) en consecuencia, por cada peso de crédito concedido se traccionó una inversión de 0,57 centavos de peso, generándose una inversión total de 1,57 pesos.

### **Encuesta a beneficiarios de crédito**

Con el objetivo de evaluar el impacto de los servicios prestados por el CAM sobre el segmento microempresarial, se aplicó una encuesta aleatoria entre 40 beneficiarios de créditos otorgados por la institución.

La muestra incluye a 22 pequeñas empresas de la CBA que desarrollan actividades manufactureras (con una alta proporción de empresas que hacen diseño, producción, y eventualmente, venta de indumentaria), 11 de servicios y 7 puramente comerciales. Además, el 70% eran proyectos ya existentes al momento de acercarse al CAM, el resto eran nuevos.

Algunas empresas se han acercado al CAM ante la imposibilidad de acceder a financiamiento bancario, sea por tratarse de proyectos informales, sea por las garantías requeridas, etc. En otros casos, las empresas han reconocido las ventajosas condiciones crediticias (tasa cero) ofrecidas por el CAM, después de haber buscado otras alternativas de financiamiento. Y en otros casos, finalmente, las empresas nunca habían solicitado créditos y se acercaron directamente al CAM por la publicidad del programa, por indicación de otros empresarios o por la derivación de otros programas de fomento (como se menciona más arriba).

Es interesante observar, para empezar, que apenas uno del total de entrevistados ha discontinuado su proyecto. Es verdad que la muestra debió excluir a beneficiarios que habían sido elegidos en una primera selección pero que no pudieron ser contactados, por lo que puede suponerse que entre los descartados hay un porcentaje elevado de empresas cerradas y cuya inclusión hubiera elevado la tasa de mortalidad empresarial observada. Además, también debe considerarse que todos los proyectos son de reciente implementación, aunque la mayoría (80%) obtuvo el crédito antes del año 2002, es decir con anterioridad al estallido de la crisis y la devaluación. A pesar de esas salvedades, el bajo porcentaje de proyectos discontinuados encontrado durante el trabajo de campo no deja de ser significativo, sobre todo en un contexto de crisis como el vivido por Argentina en años recientes.

Vinculado con lo anterior, la mayoría de las empresas (70%) sostiene que su posición económica relativa es mejor hoy que antes de acudir al CAM, y al mismo tiempo un porcentaje similar reconoce que el apoyo del CAM fue una contribución importante para su buen desempeño. Otro 22,5% de los entrevistados sostiene que su situación no se ha modificado sustancialmente después de recibir apoyo del CAM, lo cual, en un contexto de crisis profunda, puede igualmente interpretarse como una contribución positiva de tales servicios. De hecho, inclusive aquellos que declaran haber sido afectados muy negativamente por la crisis económica y se encuentran hoy peor que antes de acudir al CAM, existe igualmente un reconocimiento al apoyo recibido.

La mayoría de los entrevistados recibió —además del crédito— orientación e información, servicios de capacitación y/o asistencia técnica, siendo que un alto porcentaje (70%) se declara altamente satisfecho con los servicios recibidos (y un 27,5%, medianamente satisfecho). Hay de todos modos un porcentaje significativo (22,5%) que se limitó a recibir un crédito, sin aprovechar (o reconocer) los servicios complementarios ofrecidos. Como es lógico esperar, son los nuevos proyectos los que demandan más intensamente asistencia técnica y capacitación, y los que se han beneficiado de un más sistemático acompañamiento. Los mayores reclamos se refieren a las demoras y altas exigencias involucradas en el proceso de obtención de los créditos.

Lo anterior reafirma, en primer lugar, que el CAM funciona efectivamente como un centro integrado de servicios financieros y no financieros. En segundo lugar, que los distintos servicios

pueden ser recibidos en forma independiente, sin un vínculo obligatorio entre ellos. Y en tercer lugar, que un centro de servicios como el CAM es particularmente útil para promover el inicio de nuevos negocios, porque articula en forma simple y directa el microcrédito con los diversos apoyos que precisan los microempresarios en la fase de “incubación”.

En cuanto a los vínculos establecidos entre el CAM y otros programas de apoyo a las mype, por un lado se identificaron algunos casos de proyectos que fueron derivados al CAM desde otras agencias del gobierno de la CBA. A su vez, también a partir del CAM se incentiva la participación de las microempresas en otros programas. El 15% de los entrevistados reconoce haber tomado contacto con otros servicios de apoyo del gobierno de la CBA (como el Centro Metropolitano de Diseño, el Programa Nuevos Roles Laborales, o los servicios de apoyo al comercio exterior de la Dirección General de Industria y Comercio) u otras instituciones (como la Cámara Argentina de Emprendedores (CADE)) a partir de orientaciones recibidas del CAM. Además, a partir del contacto con el CAM, varias empresas comenzaron a participar de iniciativas generadas en el ámbito de éste y de otras instancias del gobierno de la CBA: exposiciones de empresarios, catálogo virtual, ferias, etc.

Esto significa que existe efectivamente alguna coordinación entre distintos programas de apoyo a las mype, para empezar al interior de la DGM (CAM, Programa Nuevos Roles Laborales), y en segundo lugar entre el CAM y otras iniciativas del gobierno de la CBA. Microempresas que han presentado sus demandas ante otras agencias públicas locales (Centros de Gestión y Participación, otras Secretarías y Programas), han sido derivadas al CAM. Y a la inversa, desde el CAM hubo derivaciones hacia otros programas. Es difícil evaluar a partir de esta investigación cuán profunda, consecuente y sistemática es esa articulación, pero el estudio de campo ha encontrado evidencias de que existe en el CAM una orientación efectiva en ese sentido.

Por otra parte, en las repetidas observaciones de campo realizadas durante este estudio en la oficina de atención al público del CAM y en diversas reuniones de microempresarios convocadas en ese ámbito (capacitación, asistencia técnica, redes, etc.), se ha podido confirmar que esta institución funciona como un centro de atención a las mype con un grado de articulación efectiva con los otros programas de fomento del gobierno local.

En línea con lo anterior, un 40% de las empresas declaran estar menos aisladas actualmente que antes de acercarse al CAM, habiéndose relacionado a partir de entonces con otras empresas u otros servicios de apoyo. Inclusive, algunas de las empresas que mantienen inalterable su nivel de aislamiento, reconocen que ello se debe más a su propia conducta micro que a la falta de propuestas realizadas por el CAM para superar dicha situación. Por otro lado, la mitad de las empresas reconoce haber tenido —y en algunos casos, continuar recibiendo— un adecuado nivel de acompañamiento técnico del proyecto.

La superación del nivel inicial de aislamiento de las empresas es uno de los datos más relevantes arrojados por la encuesta y que mejor califica la actuación del CAM. Distintos estudios han mostrado que las pequeñas empresas argentinas no sólo sufren restricciones a su crecimiento por no ser sujetos de crédito bancario, sino que además el entorno institucional de apoyo es sumamente frágil y son escasamente desarrolladas las relaciones de cooperación interempresariales (Yoguel y Moori-Koenig, 1999). Como resultado de ello, la mayoría de las pyme en Argentina actúa aisladamente, con lo cual ven perpetuadas sus limitaciones en términos de escala, acceso a información, tecnología, canales comerciales, etc.

## **D. Incentivo a prácticas asociativas**

Un aspecto muy importante de la dinámica del CAM gira en torno del impulso de iniciativas asociativas y/o colectivas, que buscan superar el aislamiento de los empresarios y generar interacciones productivas, tecnológicas y comerciales positivas. En ese sentido, se intenta incentivar

en forma permanente la participación en dichas instancias de los empresarios registrados en el CAM, y particularmente de los beneficiarios de créditos. El éxito de dichas convocatorias —en términos de participación empresarial— es variable, pero sin duda constituye una de las prioridades donde se vuelcan los esfuerzos del CAM.

Las “jornadas de vinculación comercial” tienen por objetivo dinamizar el intercambio de productos entre las empresas, encontrar oportunidades comerciales y favorecer el armado de negocios conjuntos entre microempresas de la CBA.

Desde el año 2001 se vienen organizando encuentros “polirubro” cada cuatro meses. Durante dichos encuentros se desarrollan más de 30 reuniones específicas (rondas de negocios), cada una de las cuales convoca en promedio unas 20 empresas.

Esta práctica de la DGM está en línea con iniciativas similares —pero dirigidas al segmento pyme— que viene tomando la Dirección de Industria y Comercio Exterior del gobierno local: desde el año 2000 y hasta diciembre del 2002, esa Dirección había organizado cuatro “Encuentros de Vinculación Empresarial”.

Otra línea de trabajo del CAM, asociada a la anterior, busca consolidar redes de microempresas, tanto por cadena de valor como por proximidad territorial. El objetivo es que los empresarios se vinculen comercial y productivamente y desarrollen estrategias asociativas para el abaratamiento de costos y mejora en la competitividad.

Seleccionando las actividades con mayor presencia en la demanda de servicios del CAM, se impulsó la conformación de redes para los sectores alimenticio y textil-indumentaria-marroquinería. Permanentemente se busca incentivar la participación de las empresas que orbitan alrededor de los servicios del CAM y que pertenecen a esos sectores. El CAM participa como convocante, facilitador y animador de esos espacios, pero la dinámica posterior de estas conexiones empresariales queda en buena medida librada a la iniciativa de los empresarios.

La constitución de estas redes es incipiente, pero en ellas se producen intercambios efectivos de experiencias comerciales y productivas y se desarrollan negocios conjuntos. Además, dado que en ellas participan empresarios de distinto grado de maduración empresarial, son espacios que contribuyen a la incubación de los proyectos emergentes, complementando los servicios que ofrece el CAM.

Experiencias similares, aunque “polirubro”, han comenzado a desarrollarse recientemente en los barrios de la ciudad. Se busca aquí generar sinergias y explotar economías vinculadas a la proximidad territorial. Este trabajo se hace en coordinación con los centros de gestión y participación de cada región, que son centros administrativos descentralizados del gobierno local.

Finalmente, cabe destacar la creación de un catálogo de microempresarios de la CBA, de acceso *on-line* y que puede consultarse en el portal del gobierno de la CBA.

Este catálogo virtual permite la difusión de la oferta de las empresas vinculadas al CAM, quienes prestan conformidad para que sus datos figuren en él. El mismo contiene la información comercial suficiente como para que otro empresario o consumidor que accede al sitio, pueda comprarle o venderle bienes o servicios. Desde el mes de octubre del año 2002, cuando fue creado, se han incorporado al catálogo virtual más de 900 microempresas.



## **V. Conclusiones: Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), microcrédito y desarrollo local**

---

En las secciones anteriores se ha hecho una reseña de las políticas de desarrollo económico local y apoyo a las pyme puestas en práctica en la CBA desde el año 2000, y se han descrito en particular los servicios que allí ofrece el CAM. A continuación, se han presentado evidencias del desempeño de esa institución, de cómo funcionan en la práctica sus orientaciones y servicios, su grado de articulación y la coordinación con las políticas más generales de apoyo a las pyme en la CBA.

En esta sección final, se plantean cuáles son las características distintivas del CAM y su programa de microcrédito, y en cada caso se discuten las ventajas, problemas y desafíos que ellas suponen, sobre la base de las evidencias antes presentadas. La principal pregunta que se busca responder es si el programa de microcrédito operado por el CAM, en virtud precisamente de sus características tan particulares, está integrado y funciona efectivamente como un componente importante de una estrategia más general de desarrollo local. Y en ese sentido, si vale la pena sostener un programa público de microcrédito.

## A. El Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), como programa público de microcrédito

El carácter estrictamente público del programa de microcrédito del CAM —tanto en su financiamiento y como en su operación—, plantea una serie de desafíos y problemas potenciales largamente descritos por la literatura especializada.

Como ya se ha mencionado, lo que principalmente se objeta a estos programas es su no sustentabilidad, tanto por estar sujetos a vaivenes en las decisiones de las sucesivas administraciones políticas como por las altas tasas de morosidad con que terminan operando. Sin pretender desestimar esos problemas bien reales que hacen a las posibilidades de supervivencia de estas políticas, ese nivel de discusión queda sin embargo relegado a un segundo plano cuando lo que se analiza —tal como se propone este estudio— es la contribución de estos programas al desarrollo económico de los territorios. Es decir, sus potencialidades como políticas públicas de fomento en términos de apoyo a la consolidación de microempresas y a la emergencia de nuevas empresas, y su contribución al armado de una política territorial más general de apoyo a las mype. Cuando el foco de la discusión es ése, cuando de lo que se trata es de discutir acerca de la eficacia de las políticas de desarrollo local, y en particular el papel que en ellas puede jugar el microcrédito, aparecen entonces con mucha claridad algunas ventajas que pueden presentar los programas públicos de microcrédito tales como los del CAM:

- Puede afirmarse que la ejecución del programa de microcrédito por una agencia pública local, permite un alto grado de control y adhesión de los objetivos específicos del programa a los objetivos más generales de la estrategia de desarrollo local. Es evidente que las directrices y acciones del programa de microcrédito del CAM no siguen una estrecha racionalidad financiera propia, sino que por el contrario forman parte de un caudal de apoyo público al segmento de las mype local y se guían por objetivos socioeconómicos vinculados al empleo, a la preservación de empresas en un contexto de crisis, y al crecimiento. Los indicadores internos usados en el control y desempeño del programa, y los criterios de evaluación de proyectos, priorizan los resultados en términos de nuevos empleos creados y consolidación de proyectos, antes que los flujos financieros del programa. Estos últimos se toman en cuenta en virtud de su sostenibilidad, y por ello sólo se otorgan créditos a proyectos considerados viables, pero el foco de todo el programa está puesto en la generación de externalidades y bienes públicos.
- La racionalidad del programa de microcrédito en términos de inversión pública permite que los créditos se otorguen sin intereses. Ello significa obviamente un alivio importante para el golpeado segmento de las mype, y ofrecen un necesario e importante apoyo a los nuevos proyectos, sobre todo en un contexto adverso caracterizado por una gran recesión e inestabilidad macroeconómica.  
El hecho que los fondos sean distribuidos directamente por la DGM-CAM implica además menores exigencias para el deudor que si interviniese una institución bancaria. En este último caso, los requisitos de solvencia que impone el Banco Central excluiría a muchos proyectos que, si bien pudieran ser viables y rentables, por sus mayores riesgos asociados no serían seleccionados.
- Esa misma situación permite que el crédito pueda ser acompañado de un minucioso examen, apoyo y seguimiento técnico del proyecto, y también de ofertas de cursos de capacitación, todo lo cual aumenta significativamente la probabilidad de éxito del mismo pero involucra una alta inversión en recursos humanos especializados.

- Finalmente, y éste es un aspecto de suma importancia, la naturaleza pública del Programa CAM favorece las posibilidades de articulación con otras iniciativas y agencias de apoyo local, lo cual tiene un efecto multiplicador de externalidades y conlleva un beneficio indudable para el éxito de los proyectos. Evidencias de esa articulación, que es más o menos intensa según los casos, se observan en tres niveles:
  - (i) Al interior del CAM, existe una fuerte integración y complementariedad entre los servicios ofrecidos. Todos forman parte de un capital básico de instrumentos de apoyo a pequeños negocios. Los técnicos circulan entre los distintos servicios y áreas del CAM, lo que permite un más íntimo conocimiento de los proyectos y de las demandas de los empresarios. Y estos últimos tienen a su disposición una variedad de servicios e iniciativas institucionales que pueden aprovechar de acuerdo a sus necesidades y estado de maduración de los proyectos. No se trata apenas de complementación entre servicios sino también de la promoción activa, a partir de esa base, de iniciativas de acción conjunta (redes, ferias...) tendientes a generar economías de escala y aprendizajes colectivos, superando así el estado de aislamiento característico de los pequeños empresarios.
  - (ii) La articulación del CAM con los otros programas de la DGM también es significativa. Por ejemplo, aproximadamente un 20% de los proyectos presentados por empresas al programa “Nuevos Roles Laborales” (capacitación y empleo, de la DGM), son originados en empresas derivadas del CAM. Ello muestra que existe un esfuerzo real y resultados positivos, para traccionar a las empresas que orbitan alrededor del CAM hacia otros programas de apoyo existentes en el seno de la DGM.
  - (iii) También existe un cierto grado de articulación práctica de las iniciativas del CAM con otras áreas del gobierno local, además de la ya mencionada adhesión a los objetivos más generales del desarrollo del territorio. Ejemplos de ello son los cursos “externos” dictados por técnicos del CAM, el cruce de información y derivación de empresas entre distintas áreas del Gobierno, la participación del CAM y sus “clientes” en los eventos comerciales organizados por otras dependencias públicas locales, etc. Es decir, en tanto agencia pública local especializada en el apoyo a las mype, el CAM y la DGM pueden más fácilmente —y buscan activamente— conectarse con las otras iniciativas de apoyo a las pyme en el ámbito público local.

## **B. El Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), como centro integrado de servicios a las micro y pequeñas empresas (mype)**

Otra característica distintiva del CAM es su oferta diversificada y complementaria de servicios de apoyo. La idea básica y simple es que las restricciones de acceso al crédito representan apenas uno de los problemas que enfrentan las pequeñas empresas, y que para aumentar las posibilidades de éxito de esos proyectos es necesario promover activamente la capacitación, la asistencia técnica, las iniciativas asociativas, etc.

En principio, entonces, la prestación de un paquete integral de servicios de apoyo debería asegurar una mayor tasa de sobrevivencia de los proyectos, lo cual es un objetivo crucial de todo programa de microcrédito. Por otro lado, el acompañamiento técnico sistemático de los proyectos financiados debería asegurar una menor tasa de morosidad.

Finalmente, la participación de los empresarios en las múltiples actividades ofrecidas en el CAM favorece los intercambios entre ellos, y al mismo tiempo posibilita un mayor contacto y conocimiento de las características y necesidades de los tomadores de crédito por parte de los técnicos de la institución.

En los “manuales” de microcrédito, mientras tanto, suele objetarse la integración de servicios financieros y no financieros en una misma institución. Se argumenta principalmente que ello genera altos costos operativos, además de asumir la institución una cierta responsabilidad ante los eventuales fracasos de los proyectos.

Sin embargo, lo importante es resaltar la utilidad de coordinar la oferta de microcrédito con la prestación de servicios de información, capacitación, asistencia técnica e iniciativas pro asociatividad. Luego, existen distintos “arreglos” institucionales posibles para lograr ese objetivo, y no se pretende poner al CAM como un modelo a seguir en todo tiempo y lugar.

Lo que sí es importante señalar es que la integración de servicios financieros y no financieros en el CAM funciona bien, tiene un efecto indudablemente sinérgico y potenciador que parece ser ampliamente reconocido por los beneficiarios. Y desde luego, desde el punto de vista de los costos involucrados, esta centralización de servicios es posible porque el CAM es precisamente un programa con financiamiento presupuestario destinado a brindar un servicio público gratuito.

### **C. El Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), como programa de microcrédito empresarial**

Un tercer elemento que caracteriza al CAM es la focalización de sus servicios hacia el segmento microempresarial más consolidado o con mayores posibilidades de sobrevivir y crecer. La lógica aquí es contribuir al desarrollo productivo del territorio, y así favorecer la creación de puestos de trabajo. Es decir, se trata de una lógica más vinculada al desarrollo económico que al área social.

La exigencia de elaboración de un plan de negocios detallado y viable, los incentivos a la capacitación y a la definición de un claro perfil empresarial por parte de los solicitantes, el relativamente elevado límite de crédito ofrecido, la importante inversión en recursos humanos especializados que insume cada proyecto, son todos criterios coherentes con una estrategia más centrada en apoyar proyectos de cierta “calidad” empresarial que en distribuir masivamente incentivos a proyectos de subsistencia.

A partir de la diferenciación entre esos universos diferenciados (microempresas más complejas y formales —o con posibilidades de formalizarse—, *versus* microempresas más informales y simples), las políticas del CAM están dirigidas explícitamente a apoyar a las ya existentes, o bien a trabajar con microproyectos favoreciendo su transformación en microempresas.

Esta focalización es resultante, por un lado, de una clara definición por parte del gobierno local (la Secretaría de Desarrollo Económico, de la cual depende la DGM-CAM) a favor de una estrategia productiva que valoriza el papel de las pyme como agentes dinámicos, no sólo como generadoras de empleo sino también portadoras de innovación y crecimiento (Gobierno Buenos Aires, 2002). Por otro lado, esta prioridad también deviene del universo socioeconómico predominante en la CBA, donde los bolsones de pobreza extrema son relativamente reducidos y, en todo caso, están atendidos por programas de microcrédito piloteados por las ONG.

De cualquier manera, la emergencia social instalada en el país a partir del año 2001 obligó en los hechos a esta dependencia a atender ese aspecto, flexibilizando los criterios de evaluación ante la avalancha de presentaciones más vinculadas a proyectos de autoempleo. Es decir, en tiempos de crisis y recesión, el CAM abrió un mayor espacio de atención a los microproyectos de subsistencia, y esa nueva realidad convive —pero con tensiones— con la visión más productiva asumida originariamente por el CAM.

## **D. El Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), como centro de promoción e incubación de nuevos proyectos**

Finalmente, el CAM se destaca por su capacidad para acoger, orientar y apoyar el lanzamiento de nuevos proyectos productivos. Actualmente más de la mitad de las personas que se acercan a la institución son o quieren ser nuevos empresarios, y la mitad de los créditos actualmente concedidos se destinan a proyectos nuevos.

Los nuevos proyectos productivos, incluso tratándose de pequeños negocios, se caracterizan por la incertidumbre y el alto riesgo asociados. De allí que estén completamente marginados del financiamiento bancario. Incluso, por esa misma razón, la mayoría de los programas de microcrédito no conceden créditos a empresas en formación.<sup>7</sup>

Sin embargo, el incentivo a la formación de nuevas empresas, de renovación del tejido empresarial, es un aspecto fundamental de las políticas de desarrollo económico local. Esto es aún más acuciante en la situación argentina actual, donde se registra una alarmante tasa de mortalidad de empresas y donde son altas las barreras al surgimiento de nuevos negocios.

Las políticas de aliento al empresariado normalmente deben incluir financiamiento de riesgo y apoyo no financiero, para la “incubación” de las empresas nacientes en un entorno que baje los costos de acceso a información, capacitación, asistencia técnica, etc.

En ese sentido, el CAM aparece como un instrumento muy adaptado para atender y apoyar el surgimiento de empresas en la CBA. Los créditos sin interés y la batería de servicios no financieros de apoyo, el acompañamiento técnico ofrecido desde la etapa de elaboración del proyecto hasta su puesta en funcionamiento, son instrumentos fundamentales para esa función promocional.

## **E. Algunos desafíos identificados en el funcionamiento del Programa CAM**

No hay que desestimar los riesgos y costos inherentes a la operatoria pública de un programa de esta naturaleza. Su financiamiento por el presupuesto público del gobierno local plantea un desafío fundamental de incertidumbre sobre su sustentabilidad política y financiera. Hay además algunos problemas importantes en el desempeño del programa, varios de los cuales sin duda están vinculados con el carácter público del mismo, por ejemplo:

- número relativamente reducido de créditos otorgados anualmente;
- alta morosidad relativa en el repago de los créditos por parte de las mype;
- requisitos y demoras excesivas en el tratamiento de las solicitudes de crédito, y elevada tasa de desistencias en el proceso;
- funciona básicamente con el modelo “ventanilla” (‘esperando’ a solicitantes), sin que haya una búsqueda activa y focalizada para ampliar y calificar el universo de beneficiarios;

---

<sup>7</sup> Generalmente exigen que las microempresas a financiar tengan como mínimo seis meses de antigüedad.

- débiles lazos del CAM con instituciones de la sociedad civil local, lo cual conlleva un déficit de “capital social” (capacidad para moverse en el territorio y desarrollar intimidad con beneficiarios y en general con la comunidad), que es un activo crítico y difícil de conseguir en una gran ciudad como es Buenos Aires.

Sin llegar a cuestionar el programa en sí, la enumeración de estos problemas indicaría la necesidad de avanzar hacia formas institucionales más flexibles e innovadoras, capaces de generar un mejor cúmulo de incentivos de los agentes involucrados y que permita intensificar la interacción con las instituciones comunitarias.

## **F. La originalidad del Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), como programa de microcrédito**

El CAM es sin duda un programa no tradicional de microcrédito. En los últimos años se han desarrollado en Argentina distintas acciones tendientes a superar o al menos suavizar las restricciones de acceso al crédito que enfrentan las pequeñas empresas, y entre ellas se destacan el surgimiento de diversos programas de microcrédito. El problema principal de estas iniciativas es la falta de coordinación entre sí, la ausencia de evaluaciones sobre su impacto real, pero sobre todo la falta de coordinación con los instrumentos y programas de apoyo no financieros, que por otra parte son escasos —tanto a nivel nacional como regional. Ahí radica la originalidad del CAM, como centro integrado de servicios a las mype.

Por otro lado, la mayoría de las instituciones de microcrédito privadas focalizan sus servicios hacia sectores que están excluidos o marginados de la vida económica, y actúan en regiones bien delimitadas caracterizadas por la presencia de graves problemas sociales. Es decir, se orientan básicamente a superar la exclusión social, prestando servicios a segmentos desfavorecidos de la población tales como mujeres, inmigrantes, pobres, desempleados, etc.

El microcrédito ofrecido por el CAM, aunque apoya proyectos de carácter más social, no es concebido prioritariamente bajo una estrategia de combate a la pobreza, sino que más bien es una respuesta a la exclusión del segmento microempresarial del mercado de crédito comercial.

Otro aspecto que diferencia al CAM es que la mayoría de los programas de microcrédito existentes en Argentina prestan servicios casi exclusivamente a empresas ya existentes y no a las nuevas —los cuales involucran un mayor riesgo de fracaso e incobrabilidad. El CAM no sólo ofrece financiamiento a nuevos proyectos sino que además les brinda un apoyo integral, que aumenta sus posibilidades de sobrevivencia y éxito.

Finalmente, un aspecto fundamental es que el CAM actúa en línea con las políticas de desarrollo de un gobierno local, desempeñando un papel específico de promoción de las mype con un horizonte de desarrollo del territorio. Es decir, sus acciones no son aisladas sino que forman parte e interactúan con un conjunto de instrumentos e instituciones locales de apoyo a pequeñas empresas existentes.

La experiencia del CAM muestra que el microcrédito puede ser una contribución importante para una estrategia de desarrollo económico local, bajo las siguientes condiciones:

- la mira debe estar puesta en el desarrollo productivo;
- es fundamental la coordinación con servicios de apoyo no financieros;
- el programa debe estar integrado a políticas más amplias de desarrollo local.

En este último sentido, el punto fundamental no es si el programa es público, mixto o privado, sino qué grado de articulación tiene con las políticas de desarrollo local. Es decir, si es parte de una política sistémica de desarrollo económico del territorio.

Los responsables políticos locales tienen ante sí, por lo tanto, un amplio abanico de formas y modalidades de intervención en microcrédito. No existe un modelo único e ideal a seguir. Pero lo que este estudio muestra es que una intervención pública directa, como es el caso del CAM, y sin desestimar los riesgos y costos inherentes a una operatoria de esta naturaleza, puede funcionar, y también:

- favorecer la adherencia de los objetivos del programa con los objetivos más generales de desarrollo local;
- permitir la prestación de servicios no financieros complementarios, que son fundamentales para el éxito de los proyectos financiados;
- favorecer las sinergias con otros programas de apoyo desarrollados por el gobierno local.



## Bibliografía

---

- CEDEM (Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano) (2002), “Coyuntura Económica de la Ciudad de Buenos Aires”, N° 6, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (CBA), Buenos Aires.
- \_\_\_ (2001), “Microempresas: características estructurales y políticas para su desarrollo”, *Coyuntura Económica de la CBA*, N° 4, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (CBA), Buenos Aires.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2003), “Aportes para una Estrategia Pyme en la Argentina”, Grupo de Políticas Pyme, Buenos Aires.
- Comisión Europea (2001), “Finance for Local Development: New Solutions for Public-Private Action”, New Economics Foundation, Evers&Jung, Fondazione Choros e International Association of Investors in the Social Economy (INAISE).
- Eisenchlas, P.S. et al. (2003), “Caracterización socioeconómica de la población beneficiaria de microcréditos en Mendoza”, en: *La microempresa en la Argentina. Tres perspectivas de análisis*, FONCAP, Buenos Aires.
- EPH (Encuesta permanente de hogares) (2001), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Ministerio de Economía de la República Argentina.
- FONCAP (Fondo Fiduciario de Capital Social) (2003), presentación institucional, Salvador, Brasil.
- Fundación Grameen Argentina (2000), “Proyecto Mujeres 2000”, Banco Mundial de la Mujer, Grameen-Aldeas, Fondo de Inversión Social (FIS).
- Gobierno Buenos Aires (2002), “Instrumentos de Apoyo para el Desarrollo de las pyme”, Secretaría de Desarrollo Económico.
- Grupo Sophia (2003), “Programa nacional de apoyo a la microempresa urbana”, Buenos Aires, mimeo.
- Hecker, E. (2003), “Hacia el desarrollo económico. Ventajas competitivas, actores y política en la Ciudad de Buenos Aires”, (coord.), Buenos Aires, Ed. Catálogos.

- Jansson, T., R. Rosales. y G. Westley (2003), “Principios y práctica para la regulación y supervisión de las microfinanzas”, BID, Washington D.C.
- Kantis, H. (2003), “Creación de empresas. Cómo ampliar, renovar y dinamizar la base empresarial”, en: *Aportes para una Estrategia Pyme en la Argentina*, Grupo de Políticas Pyme, CEPAL, Buenos Aires.
- Kantis, H., J. Ventura y F. Gatto (2002), “Informe País: Argentina. Entrepreneurship Comparative Study in Latin America and Asia”, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), BID/UNGS/DBJ, Buenos Aires, mimeo.
- Kulfas, M. y P. Seivach (2002), “Dianóstico de la situación socioproductiva de la Ciudad de Buenos Aires. Situación y perspectivas ante los cambios económicos tras el fin del régimen de Convertibilidad”, CEDEM, *Cuadernos de Trabajo* N° 2, GCBA, Buenos Aires.
- López, E. (2002), “La Ciudad de Buenos Aires durante la década de los 90. Un balance en términos de empleo”, CEDEM, *Cuadernos de Trabajo* N° 1, GCBA, Buenos Aires.
- Pereira, C. e I. Luna (2001), “La microempresa en la CBA”, Dirección General de Microemprendimientos (DGM), mimeo.
- Poma, L. (2000), “La nueva competencia territorial”, en: Boscherini y Poma (Eds.), *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas: el rol de las instituciones en el espacio global*, Editorial Miño y Dávila, Madrid.
- Tedeschi, L. (2002a), “Los cartoneros en el proceso de gestión integral de residuos sólidos urbanos”, mimeo.
- \_\_\_ (2002b), “Recuperación y reciclado de residuos sólidos urbanos en la Ciudad de Buenos Aires y el Conurbano”, FONCAP, mimeo.
- Westley, G. (2001), “Pueden las políticas de los mercados financieros reducir la desigualdad del ingreso?”, BID, Washington D.C.
- Yoguel, G. y V. Moori-Koenig, (1999), “Los problemas del entorno de negocios. El desarrollo competitivo de las pyme argentinas”, (Coord.), UNGS/FUNDES Argentina/Ciepp, Miño y Dávila Ed., Buenos Aires.
- Yunus, Muhammad (1998), “Hacia un mundo sin pobreza”, Ed. Andrés Bello, Santiago de Chile.

## **Anexos**

---



## Anexo 1

## ENCUESTA A BENEFICIARIOS DEL CENTRO DE APOYO A LA MICROEMPRESA (CAM): CUESTIONARIO UTILIZADO

1	Nombre						
2	Actividad						
3	Empresa	Nueva		Existente			
4	Beneficiario de	Microcrédito		Asistencia técnica		Capacitación	
5	¿Desde cuándo?	2000		2001		2002	
6	Situación económica actual <i>versus</i> situación previa a la asistencia CAM	Igual		Peor		Mejor	
7	¿Cuánto influyó en ese proceso la asistencia del CAM?	Nada		Poco		Mucho	
8	Principales beneficios obtenidos del CAM	a) Crédito b) Conocimientos de gestión c) Información/orientación d) Contactos con otras empresas e) Contactos con otras Instituciones f) Otros, especificar:					
9	A partir de los servicios prestados por el CAM						
	a) Inició contactos o buscó el apoyo de otros actores e instituciones locales (otros programas de la municipalidad, centros de información y/o capacitación, bancos, servicios de consultoría, etc.)						
	b) Participa de experiencias asociativas con empresas de la ciudad						
	c) Participa de reuniones/iniciativas impulsadas por instituciones locales						
	d) En suma, su empresa está menos aislada						
	e) En suma, su nuevo emprendimiento ha conseguido otros apoyos locales						
10	¿Cómo evalúa el servicio prestado por el CAM?	Regular		Bueno		Muy bueno	
11	¿Conoce e intentó acercarse a otra institución de microcrédito? En caso afirmativo, motivos de su preferencia por el CAM						

Fuente: Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM).

**ENCUESTA A BENEFICIARIOS DEL  
CENTRO DE APOYO A LA MICROEMPRESA (CAM)**

	<b>Actividad</b>
1.	Editorial científica
2.	Acabado de superficies plásticas
3.	Fabricación de muebles
4.	Diseño, producción y venta de ropa femenina
5.	Centro de fotocopiado
6.	Diseño y fabricación de joyas
7.	Fabricación de edulcorante
8.	Observatorio astronómico educativo
9.	Fabricación de productos metálicos
10.	Recarga de cartuchos para impresoras
11.	Fabricación y venta de ropa
12.	Reparación de direcciones hidráulicas
13.	Fabricación de ropa
14.	Diseño y venta de ropa femenina
15.	Comercialización de equipos de tratamiento de agua
16.	Servicio técnico y venta de insumos para computación
17.	Fabricación de accesorios para marroquinería
18.	Franquicia tintorería
19.	Fabricación de muebles
20.	Fabricación de calzados
21.	Diseño gráfico y multimedia
22.	Diseño y producción de muebles
23.	Diseño y fabricación de ropa
24.	Cerveza artesanal
25.	Venta de artículos para soldadura
26.	Confección y venta de ropa
27.	Fabricación de prendas de vestir
28.	Mantenimiento de edificios
29.	Servicios complementarios para construcción
30.	Fabricación de ropa para niños
31.	Fabricación de ropa
32.	Fabricación de ropa desechable e insumos médicos
33.	Diseño y fabricación de indumentaria
34.	Servicio y reparación de equipos médicos
35.	Imprenta
36.	Diseño y producción de ropa
37.	Producción y venta de artículos regionales para turismo
38.	Fabricación de consolas para radios
39.	Fabricación de ropa
40.	Diseño indumentaria femenina

**Fuente:** Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM).

## Anexo 3

**DATOS DE LA PRIMERA ASISTENCIA TÉCNICA: PERÍODO 2001/2003 (HASTA FEBRERO)***(En número y porcentajes)*

Año	Información solicitada										Total	
	General		Capacitación		Asistencia técnica		Asistencia financiera		Otra			
2001	537	11,7	55	1,2	394	8,6	3 504	76,4	93	2,0	4 583	100
2002	36	1,0	34	0,9	1 035	28,3	2 317	63,4	233	6,4	3 655	100
2003	84	4,9	227	13,2	60	3,5	1 339	77,8	10	0,6	1 721	100
<b>Total</b>	<b>658</b>	<b>6,6</b>	<b>316</b>	<b>3,2</b>	<b>1 490</b>	<b>15,0</b>	<b>7 159</b>	<b>71,9</b>	<b>336</b>	<b>3,4</b>	<b>9 959</b>	<b>100</b>

Año	Microempresa				Total	
	Nueva		Existente			
2001	3 018	65,8	1565	34,2	4 583	100
2002	2 748	75,2	907	24,8	3 655	100
2003	1 137	66,1	584	33,9	1 721	100
<b>Total</b>	<b>6 902</b>	<b>69,3</b>	<b>3057</b>	<b>30,7</b>	<b>9 959</b>	<b>100</b>

Año	¿Cómo conoció los servicios del CAM?										Total			
	Otras agencias del GCBA		Dependencias del Gobierno Nacional		Publicaciones en medios de comunicación		CGP		CAM				Otras (boca a boca)	
2001	332	7,2	74	1,6	1 926	42,0	126	2,8	306	6,7	1 820	39,7	4 583	100
2002	223	6,1	18	0,5	1 511	41,3	62	1,7	236	6,5	1 605	43,9	3 655	100
2003	66	3,8	0	0,0	736	42,8	41	2,4	0	0,0	878	51,0	1 721	100
<b>Total</b>	<b>621</b>	<b>6,2</b>	<b>92</b>	<b>0,9</b>	<b>4 172</b>	<b>41,9</b>	<b>229</b>	<b>2,3</b>	<b>542</b>	<b>5,4</b>	<b>4 303</b>	<b>43,2</b>	<b>9 959</b>	<b>100</b>

Fuente: Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM).





Serie

CEPAL

desarrollo productivo

## Números publicados

### Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

- 119 La dinámica de oferta y demanda de competencias en un sector basado en el conocimiento en Argentina, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1696-P) N° de venta S.02.II.G.8 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 120 Innovación tecnológica y perfeccionamiento de las pequeñas y medianas empresas en la República Federal de Alemania: Incentivos y financiamiento, Jörg Meyer-Stamer y Frank Wältring, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1709-P) N° de venta S.02.II.G.16 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 121 Microfinanzas en países pequeños de América Latina: Bolivia, Ecuador y El Salvador, Francesco Biciato, Laura Foschi, Elisabetta Bottato y Filippo Ivardi Ganapini, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1710-P) N° de venta S.02.II.G.17 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 122 Acceso a tecnología después de las reformas estructurales: la experiencia de las pequeñas y medianas empresas en Brasil, Chile y México, Marco Dini, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1738-P), N° de venta S.02.II.G.50 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 123 Pequeñas y medianas empresas industriales y política tecnológica: el caso mexicano de las tres últimas década, Mauricio de María y Campos, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1743-P), N° de venta S.02.II.G.55 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 124 Fatores de competitividade e barreiras ao crescimento no pólo de biotecnologia de Belo Horizonte, Pablo Fajnzylber, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1754-P), N° de venta S.02.II.G.66 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 125 Adquisición de tecnología, aprendizaje y ambiente institucional en las PYME: el sector de las artes gráficas en México, Marco Dini, Juan Manuel Corona y Marco A. Jaso Sánchez, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1755-P), N° de venta S.02.II.G.67 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 126 Las PYME y los sistemas de apoyo a la innovación tecnológica en Chile, Marcelo Monsalves, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1756-P), N° de venta S.02.II.G.68 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 127 As políticas de apoio à geração e difusão de tecnologias para as pequenas e médias empresas no Brasil, Marisa dos Reis Botelho y Maurício Mendonça, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1757-P), N° de venta S.02.II.G.69 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 128 El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina: un estudio de casos, José Aylwin, Volumen I, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1767-P), S.02.II.G.81 (US\$10.00), 2002 y Volumen II, José Aylwin, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1767/Add.1-P), N° de venta S.02.II.G.82 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 129 Structural reforms, technological gaps and economic development. A Latin American perspective, Mario Cimoli and Jorge Katz, Restructuring and competitiveness network (LC/L.1775-P), Sales N° E.02.II.G.89 (US\$ 10.00) 2002. [www](#)
- 130 Business development service centres in Italy. An empirical analysis of three regional experiences, Emilia Romagna, Lombardia and Veneto, Carlo Pietrobelli and Roberta Rabelotti, Restructuring and Competitiveness Network (LC/L.1781-P), Sales N° E.02.II.G.96 (US\$ 10.00) 2002. [www](#)
- 131 Hacia una educación permanente en Chile, María Etienne Irigoien, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1783-P), N° de venta S.02.II.G.98 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 132 Job losses, multinationals and globalization: the anatomy of disempowerment, Beverley Carlson, Restructuring and Competitiveness Network (LC/L.1807-P), Sales No. E.02.II.G.118 (US\$ 100.00) 2002. [www](#)
- 133 Toward a conceptual framework and public policy agenda for the Information Society in Latin America and the Caribbean, Martin Hilbert and Jorge Katz, Restructuring and Competitiveness Network (LC/L.1801-P), Sales No. E.02.II.G.114 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 134 El conglomerado del azúcar del Valle del Cauca, Colombia, Centro Nacional de Productividad (CNP) Colombia, Red de Reestructuración y Competitividad (LC/L.1815-P), N° de venta S.02.II.G.129 (US\$ 10.00) 2002. [www](#)

- 135 Las prácticas de herencia de tierras agrícolas: ¿una razón más para el éxodo de la juventud?, Martine Dirven, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1837-P), N° de venta S.02.II.G.143 (US\$10.00), 2002. [www](#)
- 136 Análisis de la política de fomento a las pequeñas y medianas empresas en Chile, Marco Dini y Giovanni Stumpo, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1838-P), N° de venta S.02.II.G.144 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 137 Estratégias corporativas e de internalização de grandes empresas na América Latina, Germano Mendes de Paula, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1850-P), N° de venta P.03.II-G.18 (US\$ 10.00) 2003. [www](#)
- 138 Cooperação e competitividade na indústria de software de Blumenau, Néstor Bercovich y Charles Swanke, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1886-P), N° de venta P.03.II.G.96 (US\$ 10.00) 2003. [www](#)
- 139 La competitividad agroalimentaria de los países de América Central y el Caribe en una perspectiva de liberalización comercial, Mónica Rodrigues y Miguel Torres, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1867-P), N° de venta S.03.II.G.37 (US\$10.00), 2003. [www](#)
- 140 Políticas para el fomento de los sectores productivos en Centroamérica, Eduardo Alonso, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1926-P), N° de venta S.03.II.G.83 (US\$10.00), 2003.
- 141 Illusory competitiveness: The Apparel Assembly Model of the Caribbean Basin, Michael Mortimore, Investments and Corporate Strategies Network (LC/L.1931-P), Sales No. E.03.II.G.89 (US\$10.00), 2003. [www](#)
- 142 Política de competencia en América Latina, Marcelo Celani y Leonardo Stanley, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1943-P), N° de venta S.03.II.G.102 (US\$10.00), 2003. [www](#)
- 143 La competitividad de la agricultura y de la industria alimentaria en el Mercosur y la Unión Europea en una perspectiva de liberalización comercial, Nanno Mulder, Mônica Rodrigues, Alexandre Vialou, Marta Castilho, y M. Beatriz de A. David, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.2014-P), N° de venta S.03.II.G.180 (US\$10.00), 2003. [www](#)
- 144 Pobreza rural y agrícola: entre los activos, las oportunidades y las políticas —una mirada hacia Chile—, Claus Köbrich, Liliana Villanueva y Martine Dirven, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.2060-P), N° de venta S.04.II.G.4 (US\$10.00), 2004. [www](#)
- 145 Formación y desarrollo de un cluster globalizado: el caso de la industria del salmón en Chile, Cecilia Montero, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.2061-P), N° de venta S.04.II.G.5 (US\$10.00), 2004. [www](#)
- 146 Alcanzando las metas del milenio: una mirada hacia la pobreza rural y agrícola, Martine Dirven, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.2062-P), N° de venta S.04.II.G.6 (US\$10.00), 2004. [www](#)
- 147 Tratados de libre comercio y desafíos competitivos para Chile: la extensión de la ISO 9000, Alicia Gariazzo, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.2068-P) N° de venta S.04.II.G.11 (US\$10.00), 2004. [www](#)
- 148 Observatorio de empleo y dinámica empresarial en Argentina, Victoria Castillo, Sofia Rojo Brizuela, Elisabet Ferlan, Diego Schleser, Agustín Filippo, Giovanni Stumpo, Ximena Mazorra y Gabriel Yoguel, (LC/L.2072-P), N° de venta S.04.II.G.15 (US\$10.00), 2004. [www](#)
- 149 Capacitación laboral para las pyme: una mirada a los programas de formación para jóvenes en Chile, Roberto Poblete Melis (LC/L.2076-P), N° de venta S.04.G.19 (US\$10.00), 2004. [www](#)
- 150 El microcrédito como componente de una política de desarrollo local: el caso del Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), en la Ciudad de Buenos Aires, Néstor Bercovich, (LC/L.2103-P), N° de venta S.04.II.G.41 (US\$10.00), 2004. [www](#)

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

## Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número

---

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

 Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:.....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:.....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail:.....